

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO**

**Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (ProEC)**

**Edital ProEC nº 585/2019**

**Relatório Final**

**Observatório da Proteção dos Direitos Humanos**

**Promoção dos Direitos Humanos e Preservação da Memória de Graves  
Violações - O Conselho Nacional de Direitos Humanos entre os anos de  
2014 a 2019**

**Pesquisadora: Ana Carolina Gomes Beserra da Silva**

**Coordenadora: Carla Osmo**

**2020**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Apresentação e objetivos</b>   | <b>3</b>  |
| <b>2. Metodologias utilizadas no levantamento, organização e análise das informações</b> | <b>7</b>  |
| <b>3. O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH)</b>                     | <b>10</b> |
| <b>4. Introdução ao Conselho Nacional de Direitos Humanos</b>                            | <b>15</b> |
| 4.1 Finalidades, competências e prerrogativas  | 16        |
| 4.2 Composição e estrutura   | 23        |
| 4.3 Ministérios e Secretarias  | 27        |
| <b>5. O CNDH entre os anos de 2014 e 2019</b>  | <b>28</b> |
| 5.1 Papel do CNDH  | 28        |
| 5.2 Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH)                                    | 30        |
| 5.3 Autonomia política, administrativa e financeira                                      | 36        |
| 5.3.1 Autonomia administrativa - apontamentos a respeito da Secretaria Executiva         | 37        |
| 5.3.2 Autonomia financeira - apontamentos à respeito da administração orçamentária       | 43        |
| 5.4 Impactos das mudanças de governos e transformações das Secretarias e Ministérios     | 49        |
| 5.5 Repercussão do CNDH na imprensa  | 66        |
| 5.6 A temática da violência policial nas atas das reuniões ordinárias                    | 70        |
| <b>Conclusão</b>   | <b>73</b> |
| <b>Referências</b>   | <b>75</b> |

## 1. Apresentação e objetivos

Este relatório é produto do trabalho de levantamento e análise de informações realizado no Observatório da Proteção de Direitos Humanos vinculado ao Centro de Arqueologia e Antropologia Forense (CAAF/UNIFESP). O relatório está dividido em cinco partes, sendo a primeira delas esta apresentação; a segunda uma explicitação das metodologias utilizadas; a terceira uma breve apresentação do Conselho de Defesa da Pessoa Humana (CDDPH), órgão que antecedeu o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH); a quarta uma introdução à estrutura e funcionamento do CNDH; a quinta refere-se à apresentação dos dados e informações levantados a respeito do CNDH entre os anos de 2014 e 2019; e a sexta parte a conclusão do trabalho.

O Observatório foi iniciado com os objetivos de: tecer redes para o desenvolvimento de metodologias para o levantamento e análise de dados referentes a promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil; identificar e refletir a respeito dos usos e significados das categorias de direitos humanos presentes no direito internacional; observar como agem e se organizam os atores envolvidos na promoção e proteção dos direitos humanos; compreender as transformações pelas quais passaram os órgãos públicos, as políticas públicas e as legislações voltadas aos direitos humanos; e, por fim, visibilizar os resultados de pesquisa de modo a contribuir com as denúncias de violação na esfera nacional e internacional. O grupo é composto por coordenadoras e pesquisadoras da área da história e do direito, bem como conta com o trabalho voluntário de estudantes da graduação de diferentes campus da UNIFESP.

A atuação do Observatório se dá a partir da delimitação de linhas temáticas. O presente trabalho se integra à segunda linha, intitulada *Promoção dos direitos humanos e preservação da memória de graves violações*.

Em parceria com o Instituto Vladimir Herzog (IVH) e a equipe do Núcleo de Direitos Humanos da PUC/RJ, esta linha temática tem como propósito monitorar as recomendações expressas no relatório final da Comissão Nacional da Verdade. Em específico a recomendação número 17, que aponta para a instituição e fortalecimento de uma rede de órgãos de proteção e promoção de direitos humanos. Cita-se, nominalmente, como órgãos dedicados à esfera de investigação de graves violações o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e a Comissão de Anistia.

[17] Apoio à instituição e ao funcionamento de órgão de proteção e promoção dos direitos humanos

35. A experiência internacional e brasileira demonstra que a efetividade da proteção e promoção dos direitos humanos se encontra diretamente relacionada à existência de uma rede de organismos públicos que tenha esses objetivos por finalidade específica. No âmbito dos estados e municípios, devem ser estimulados a criação e o apoio ao funcionamento de secretarias de direitos humanos, que, atuando na esfera de decisão da administração pública, possam desenvolver e coordenar ações de proteção e promoção.

36. Na esfera específica da investigação de graves violações de direitos humanos ocorridas ao longo da história do Brasil, deve haver a valorização dos órgãos já existentes – o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e a Comissão de Anistia –, promovendo-se as reformas no arcabouço normativo que rege esses entes com a finalidade de aprimoramento das condições para sua atuação. Da mesma forma, a administração pública, nos seus diversos níveis, deve apoiar a atuação das comissões da verdade estaduais, municipais e setoriais que foram criadas no período de funcionamento da CNV e cuja duração perdurará mesmo com a extinção da comissão nacional. (CNV, 2014, p.966)

Partindo da compreensão nacional e internacional de que é fundamental a existência de políticas públicas organizadas para promoção e proteção dos direitos humanos, foi decidido junto com as entidades parceiras que faríamos um levantamento de dados que possibilite avaliar se de fato houve o fortalecimento de tais organismos por parte do Estado brasileiro, com foco nos órgãos de direitos humanos ligados ao governo federal. Ficou definido que a equipe do Observatório buscaria dados a respeito das transformações pelas quais passou o CNDH em um recorte temporal que vai do ano de 2014 ao ano de 2019. Sendo o ano de 2014 referência por conta da publicação do Relatório final da CNV, e também, o ano em que é aprovada a lei de transformação do antigo Conselho de Defesa da Pessoa Humana (CDDPH) em CNDH.

De início, debatemos com os parceiros do IVH e do núcleo de direitos humanos da PUC/RJ como poderíamos construir análises que dialogassem, umas com as outras, a respeito dos três órgãos de direitos humanos citados nominalmente no relatório da CNV: o CNDH, a Comissão de Anistia e a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Chegamos à elaboração de cinco perguntas para orientar o levantamento de informações a respeito dos três órgãos, pelos diferentes grupos parceiros. São elas:

1. O que foi alterado em cada órgão?

- 1.1 no plano formal: estrutura, composição (membros), apoio administrativo, orçamento, procedimentos, políticas executadas
- 1.2 no espaço de participação da sociedade civil
- 1.3 no conteúdo das deliberações
- 1.4 eventuais práticas e omissões sem registro formal
2. As mudanças implicam em contestação de conceitos/obrigações estabelecidos como parte dos direitos humanos? Como, onde e quando se operam as mudanças nos conceitos?
3. Houve resistência interna do órgão a posições do/a Presidente da República?
4. Quais são as continuidades e discontinuidades?
5. As transformações geraram impactos/reações?
  - 5.1 Na repercussão na imprensa
  - 5.2 Nas notas de repúdio por MS e ONGs
  - 5.3 Na interpelação por órgãos de controle (MPF, Legislativo)
  - 5.4 Nos processos judiciais nacionais
  - 5.5 Em denúncias internacionais
6. Qual lugar as políticas de direitos humanos ocupam no governo?

Sabíamos, porém, que com as primeiras análises das fontes e informações disponíveis, poderíamos chegar a novas questões de interesse para a compreensão das transformações pelas quais o CNDH passou. Bem como verificaríamos se seria mais difícil obter dados para responder a outras. A esse respeito, consideramos que o prazo do fomento ao Observatório é limitado, então, diferentemente do que poderia ocorrer no caso do levantamento de dados e análise dos outros órgãos pelas entidades parceiras, possivelmente não teríamos tempo hábil para coletar as informações pertinentes para algumas das questões. Acrescentamos também, que houve a reelaboração do cronograma e a necessidade de repensar as formas de trabalho devido a chegada da pandemia de covid-19 no Brasil. A maior parte do cronograma foi desenvolvida durante a quarentena e isolamento social, o que interferiu na estrutura tecnológica disponível para cada pesquisadora, bem como exigiu lidar com as dificuldades humanas que este período representou para todas as pessoas.

Estes motivos nos levaram a reformular, adicionar e excluir algumas questões. Primeiro, avaliamos que o levantamento de informações sobre as transformações pelas quais um órgão passou depende do prévio conhecimento sobre o que é esse órgão, e por esse motivo adicionamos a pergunta número um (listada ao fim dessa explicação). Deliberamos

sugerir às entidades parceiras que tal pergunta seja também adicionada na análise dos outros órgãos.

A pergunta número 2 apresenta conteúdo similar ao que já havia sido pensado anteriormente, sendo adicionados detalhes que condizem com o contexto e funcionamento específico do CNDH.

Do conjunto das questões anteriores, foi suprimida a questão a respeito das continuidades e descontinuidades pois acreditamos que esse conteúdo será abordado a partir das outras perguntas. E, considerando os limites de tempo da bolsa de fomento, suprimimos as perguntas que objetivariam identificar as reações expressas por ONGs, órgãos de controle como o MPF e o legislativo, processos judiciais nacionais e denúncias internacionais. Também pelo motivo de contarmos com um tempo breve de fomento, elidimos a pergunta que levaria à coleta de dados voltada a permitir a compreensão do lugar das políticas de direitos humanos em cada um dos governos que se sucederam no contexto recente brasileiro. Entretanto, são questões pertinentes e de grande importância, que seriam interessantes para investigação em trabalhos futuros.

Após as modificações apresentadas, as questões específicas propostas ao CNDH apresentam-se da seguinte maneira:

1. O que é o CNDH? Quais seus fundamentos, objetivos, atribuições e competências?
2. Quais dados temos para avaliar se o CNDH foi afetado pelas mudanças de governo, ministérios e secretarias especiais? Nos seguintes âmbitos:
  - 2.1 No plano formal de sua organização e atuação, isto é, em sua estrutura; composição de seu colegiado e equipe administrativa; no planejamento e realização do orçamento; nas políticas executadas.
  - 2.2 No espaço de participação da sociedade civil.
  - 2.3 No conteúdo das deliberações do plenário.
  - 2.4 Na forma como são publicizadas suas deliberações e documentos.
  - 2.5 Em eventuais práticas e omissões sem registro formal.
3. Houve resistência interna do órgão à posições dos/da Presidente/s da República?
4. A atuação do órgão, bem como as eventuais transformações por qual passou, tiveram repercussão na imprensa?

As perguntas aqui descritas serão orientadoras do processo de levantamento de documentos e informações. Ao fim desse levantamento, teremos organizado um conjunto de fontes que será disponibilizado no repositório da UNIFESP, de maneira a estar sistematizado para facilitar o acesso e o uso desses documentos por outras/os pesquisadoras/es.

## **2. Metodologias utilizadas no levantamento, organização e análise das informações**

Para reunir os elementos necessários à compreensão das transformações pelas quais passou o CNDH, utilizamos três diferentes estratégias: a análise de fontes primárias, realização de entrevistas e revisão bibliográfica.

O levantamento e análise de fontes primárias documentais referentes ao CNDH culminou em um conjunto de fontes que conta tanto com documentos normativos, como com documentos de registro da atuação do CNDH e, de forma mais limitada, com arquivos de imprensa.

Dois exemplos de documentação normativa consultada são a lei 12.986/14, originada do Projeto de Lei 4715/94, de autoria do Poder Executivo, que transformou o Conselho de Defesa da Pessoa Humana (CDDPH) em CNDH; e a Resolução nº1 de 9 de Junho de 2015, de autoria do CNDH, que aprovou o regimento interno do Conselho. Para fins de comparação, foi também analisada a lei 4.319/64, de autoria do Poder Executivo, que criou o citado CDDPH.

A partir dessas fontes torna-se possível compreender os elementos estruturais e organizativos que foram considerados de grande importância para orientar e determinar as possibilidades de funcionamento e atribuições do Conselho Nacional.

Dado que o CNDH é apresentado, na documentação utilizada, como um novo formato do CDDPH, onde a comparação está muito presente para pensar como deveria se constituir esse novo formato, pensamos ser de importância uma compreensão mais geral da história do CDDPH. O material que contribuiu com o maior número de informações foi uma publicação intitulada *CDDPH: uma história de resistência e luta pelos Direitos Humanos no Brasil*, de autoria do próprio órgão, no ano de 2010. Por ser uma fonte produzida pelo próprio órgão, ela foi pensada neste trabalho como um documento e não apenas como material de consulta.

Já os documentos relativos à atuação do CNDH são aqueles que têm como objetivo registrar, relatar, prestar contas das atividades ou manifestar posicionamentos do plenário do Conselho. Foram analisadas as atas de reunião, o relatório de atividades do biênio de 2016-2018, o relatório de atividades do ano de 2019 e notas públicas do CNDH.

Em relação às atas de reunião, não foi possível acessá-las a partir do site oficial do Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos, apesar de existir no site uma seção exclusiva para os órgãos colegiados e seus documentos. No site constavam links para todas as

atas desde 2014, entretanto, funcionavam apenas os links referentes ao ano de 2019. Demos entrada em um pedido via Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), e tivemos nosso pedido atendido no prazo de uma semana. O acesso à informação via site do MMFDH será discutido ao longo deste relatório.

Trabalhamos com as atas a partir de levantamento inicial das pautas de cada reunião. Foram selecionados para análise os pontos de pauta referentes à organização interna do Conselho, ou à relação entre o Conselho e os órgãos a qual ele esteve vinculado. Essa seleção se deu devido à impossibilidade de leitura na íntegra dos conteúdos das atas - que somam mais de 600 páginas -, dado o tempo disponível de pesquisa. O critério de seleção levou em conta os assuntos considerados estruturantes para a forma de organização e atuação do conselho. Em algumas atas os pontos de pauta estavam listados em seu início, em outras atas os pontos de pauta estavam ausentes. Quando ausentes, essas atas não foram consultadas, dado que seria necessário lê-las na íntegra para identificar os tópicos de discussão e não contávamos com tempo hábil para isso. Em momento posterior do trabalho, o auxílio da estudante Gislaine Amaral, fez com que fosse possível acompanhar uma das pautas do CNDH ao longo dos cinco anos aqui pesquisados. Dessa maneira, Gislaine pode notar algumas continuidades e diferenças a respeito da presença em plenário de violações de direitos humanos associadas à violência policial, temática esta que foi selecionada pela Gislaine.

Ainda em relação às atas, identificaram-se diferenças em sua estrutura ao longo do tempo, as atas do primeiro ano de reuniões do Conselho apresentam conteúdo mais extenso, detalhando informações e apresentando as falas dos participantes de maneira minuciosa. Nos outros anos as atas perdem a riqueza de detalhes, e algumas estão ausentes, constando apenas o sumário executivo ou um memorial da pauta.

Referente ao levantamento de arquivos de imprensa, nos aproximamos destes, em primeiro lugar, a partir de site de busca, visando identificar algumas maneiras como o CNDH repercutiu na mídia. A busca teve como retorno materiais que recuavam apenas até o ano de 2017. Apesar de não adequar-se como metodologia para um levantamento acurado, essa primeira busca foi importante para nos indicar alguns eventos que foram repetidamente repercutidos em alguns portais de notícia, o que nos chamou atenção para acontecimentos específicos ocorridos nos últimos anos. São exemplos a destituição de Deborah Duprat por Augusto Aras, e a exoneração da Coordenadora Geral da secretaria executiva pela ministra Damara Alves. Consultamos, posteriormente, o acervo presente nos sites específicos de dois dos jornais de grande circulação: Estadão e Folha de São Paulo. Os resultados obtidos pela



busca dos termos “Conselho Nacional dos Direitos Humanos”, “Conselho Nacional de Direitos Humanos” e “CNDH”. Esta parte do trabalho tornou-se possível quando houve a entrada de quatro estudantes da UNIFESP que se inscreveram como voluntários para auxiliar na realização do levantamento de informações sobre o CNDH. Um desses estudantes, Pietro Mariano, procedeu com o levantamento e análise dos resultados nos referidos acervos.

Realizamos também entrevistas com conselheiros e conselheiras da gestão atual e de gestões passadas. Os/as entrevistados/as foram escolhidos/as a partir do critério de presença em mais de uma gestão, ou de presença em uma gestão e continuidade interna de atuação em entidades que permaneceram titulares ou suplentes no Conselho. As entrevistas tiveram como objetivo entrar em contato com os pontos de vistas de pessoas que constroem a atuação do Conselho em seu cotidiano. Foram entrevistados/a representantes de Órgão Públicos e de entidades da sociedade civil, que nos deram elementos para compreender melhor o funcionamento do CNDH e as transformações pelas quais passou. Essas entrevistas foram transcritas e sua transcrição, por ora, será levada ao repositório da Unifesp em caráter reservado, e seu conteúdo não será trabalhado em pormenores neste relatório. Temos a intenção de ocuparmo-nos desta fonte documental em detalhes em futuro projeto com caráter de pesquisa, após o submetermos para avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa da UNIFESP. Após a análise do Comitê de Ética, se possível e devidamente autorizado, pretendemos tornar públicas as transcrições no repositório da UNIFESP, de maneira que possam ser também consultadas por outros/as pesquisadores/as.

Por último, a análise da bibliografia sobre o tema teve como principais obras consultadas, em seus capítulos específicos referentes ao CNDH: *Conselhos Nacionais de direitos humanos: uma análise da agenda política*, de autoria de pesquisadores/as do Ipea; e *Criminologia e movimentos sociais: a participação da sociedade civil nas políticas de segurança e de direitos humanos dos Conselhos Nacionais*, de autoria de Fernando Luís Coelho Antunes.

O material do Ipea é produto de um Termo de Execução Descentralizada (TED) firmado entre o Instituto e o Ministério de Direitos Humanos (MDH) em 2018. Neste termo foram propostas diferentes atividades de análise, tendo por foco as agendas políticas dos conselhos nacionais vinculados ao então Ministério, e o diagnóstico de demandas dos Conselhos em curto, médio e longo prazo. Estas demandas relacionam-se às temáticas do funcionamento administrativo, da comunicação dos conselhos com a sociedade e com o MDH, entre outros elementos (Ipea, 2020, p.11). Para a execução desses objetivos os pesquisadores utilizaram-se de orientação metodológica qualitativa, mediada pela realização

de entrevistas com membros da secretaria executiva e análise dos resumos executivos, pautas e atas de reuniões plenárias.

O trabalho de Fernando Antunes é produto de doutorado em direito pela Universidade de Brasília, com objetivo de analisar as práticas, no Brasil, dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil relacionadas às políticas de segurança pública e direitos humanos. Seu universo empírico abrange as estruturas que compõe o Conselho Nacional de Direitos Humanos e o Conselho Nacional de Segurança Pública. O capítulo referente ao CNDH dirige-se ao objetivo citado a partir das atas das reuniões ordinárias, especificamente às pautas referentes à temática da segurança pública e à participação social no Conselho.

### **3. O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH)**

O CNDH é, atualmente, um órgão colegiado autônomo vinculado ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH). Inicia suas atividades em 2014 a partir de uma transformação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), que estava em atividade intermitente desde 1964. A atuação do CDDPH, conforme avaliação apresentada na dissertação de Fernando Antunes (2017), foi marcada por contraditoriedades, dado que a investigação das condutas de violação aos direitos humanos praticadas durante a ditadura civil-militar mostram-se limitadas em sua autonomia em virtude da composição do órgão ser de maioria de representantes do mesmo Estado responsável por tais violações. Afirma-se em documento produzido pelo próprio CDDPH (2010) que por muitos anos o órgão foi impedido de cumprir minimamente suas funções devido às restrições e violações dos direitos e garantias individuais, bem como dos direitos políticos e sociais (CDDPH, 2010, p.39). Neste mesmo documento fala-se em um alto número de arquivamentos de denúncias e qualifica-se a atuação do órgão como ineficaz (CDDPH, 2010, p.79). Afirma-se, também, que o órgão manteve-se “engessado nas decisões, sobretudo em casos de fundo político, e inoperante em casos de enfrentamento ao governo militar” (CDDPH, 2010, p.86).

A lei nº 4.319/64, de criação do CDDPH, aprovada antes do golpe militar, determinou a composição do órgão em seu artigo 2º, como sendo de cinco representantes de órgãos do governo e três representantes da sociedade civil, sendo eles: o Ministro da Justiça e Negócios Interiores, os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e do Senado, o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, um Professor Catedrático de direito constitucional de uma das Faculdades Federais, o presidente da Associação Brasileira de Imprensa, e o Presidente da Associação Brasileira de Educação.

Também no artigo 2º, no segundo parágrafo, determinava-se que a presidência do Conselho cabia ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, um membro do próprio governo.

Posteriormente, com a modificação da lei de criação pela lei nº 5.763/71, somaram-se aos integrantes anteriores um representante do Conselho Federal da Cultura e um representante do Ministério Público Federal. Isso fez com que o CDDPH passasse a ter sete membros representantes de órgãos do Estado e três membros representantes da sociedade civil.

Ademais da diminuta participação da sociedade civil, com a nova lei as reuniões passam a ter caráter secreto. Além disso, o CDDPH que já não havia se reunido durante os anos de 1964 a 1968, novamente foi paralisado entre os anos de 1973 a 1979 por efeito do Ato Institucional nº5 (CDDPH, 2010, p.12). Fernando Antunes afirma que o órgão teve, na prática, o exercício de suas funções impedido enquanto durou a doutrina de segurança nacional, vindo a reabrir suas reuniões, divulgar as atas e as decisões em Diário Oficial apenas em 1985 (ANTUNES, 2017, p.161).

Nos anos da ditadura civil-militar em que foi atuante, o CDDPH teve suas tentativas de investigação concluídas em arquivamentos e silenciou a respeito dos desaparecimentos forçados (CDDPH, 2010, p.12). Já no período democrático, o CDDPH sofreu também com limitações à sua existência e atuação, como foi o caso do fechamento do Conselho em 1990 pelo então presidente Fernando Collor, por período que durou menos de um ano até a sua reabertura (CDDPH, 2010; SILVA, 2015).

Na bibliografia consultada aponta-se, a partir da década de 1990, para uma presença dos direitos humanos como tema orientador de algumas ações do Estado, de caráter suprapartidário e em cooperação com a sociedade civil. É o caso da criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, em 1997, como um dos órgãos que dá suporte institucional para esses processos (ANTUNES, 2017, p.161). A respeito do CDDPH, indica-se uma maior atuação, se comparada às décadas anteriores, referente às temáticas da violência no campo e da violência policial (SILVA, 2015, p.68). Destacam-se casos de grande importância como a chacina da Candelária, o massacre dos Carajás, a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (BRASIL, 2010), o massacre do Carandiru e a chacina do Vigário Geral (SILVA, 2015, p.69) como momentos em que o CDDPH se colocou atuante na defesa dos direitos violados.

No fim do século XX iniciam-se movimentos em direção à reformulação do CDDPH. Em 1994 é proposto o projeto de lei 4715, de autoria do poder executivo, que propunha

renomear o CDDPH, passando a chamar-se Conselho Nacional de Direitos Humanos, apontando também para uma transformação da sua estrutura e de suas competências.

Tais processos podem ser compreendidos dentro de um contexto nacional de reivindicação do aumento da participação popular nas políticas públicas, que teve reflexo nos preceitos básicos da Constituição Federal de 1988 de equilíbrio entre democracia direta e representativa por meio do exercício do poder político pelos cidadãos (IPEA, 2020, p.22). É interessante citar que observou-se, após a constituição de 1988, o crescimento no número de Conselhos. Em estudo do IPEA (FONSECA; POMPEU, 2020) realizado com amostragem de 40 conselhos em atividade na época, indicou-se que 75% haviam sido criados após a promulgação da carta constitucional.

O contexto supranacional parece ter também grande importância para a compreensão da maneira como as políticas brasileiras se voltaram a essa temática. A Constituição Federal de 1988 aponta para a internacionalização dos direitos humanos, por exemplo, no seu artigo 4º, inciso II, de “prevalência dos direitos humanos” e no artigo 7º das Disposições Constitucionais Transitórias, que indica compromisso de defesa da criação de um tribunal internacional de direitos humanos (Ramos, 2018).

No artigo 5º, referente aos direitos fundamentais, consta o parágrafo 2º que assinala que os direitos e garantias determinados pela constituição não excluem os direitos e garantias adotados pelos tratados internacionais dos quais o Brasil seja signatário. Os parágrafos 3º e 4º, adicionados pela emenda constitucional nº45/2004 assinalam a equivalência entre as emendas constitucionais e os tratados e convenções internacionais assinados, bem como determinam a submissão do Brasil à jurisdição de Tribunal Penal Internacional ao qual tenha aderido.

André Ramos (2020, p.519) afirma:

Esse novo perfil constitucional favorável ao Direito Internacional levou o Brasil, logo após a edição da Constituição de 1988, a ratificar os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e às Convenções contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e a Convenção Americana de Direitos Humanos. Desde então, o Brasil celebrou todos os mais relevantes instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, tendo reconhecido, em 1998, a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e, em 2002, a jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

No que diz respeito ao CDDPH, sua lei já referenciava expressamente documentos internacionais de direitos humanos como a Declaração Americana dos Direitos e Deveres

Fundamentais do Homem (CIDH, 1948), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e destacava o dever de cooperação com a Organização das Nações Unidas (ONU), com vistas à efetividade desses direitos (IPEA, 2020). Tanto na exposição de motivos da proposta do projeto de lei para a conversão do CDDPH em CNDH quanto na lei que foi aprovada podemos observar a inserção de um novo referencial de aproximação às determinações internacionais. Onde a já citada movimentação em direção a uma reestruturação do CDDPH parece estar em consonância com a abertura dos estados-nacionais ao direito internacional no que concerne aos direitos humanos.

Na década de 1990 estiveram em processo de consolidação, no âmbito da ONU, as diretrizes necessárias a serem cumpridas para o reconhecimento das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH). A ideia de criação dessas instituições nos Estados já estava presente em meados do século XX, debatida pelo Conselho Econômico e Social da ONU (RAMOS, 2018). Foi apenas em 1978, entretanto, que ocorreu um seminário que resultou em orientações para a estrutura e funcionamento das Instituições Nacionais, daí em diante reafirmadas pela Assembleia Geral da ONU<sup>1</sup>. Em 1991, em Paris, houve o primeiro evento específico pensado para a temática, nomeado Workshop Internacional de Instituições Nacionais de Direitos Humanos. Esse evento teve como produto a aprovação de um documento que ficou conhecido como Princípios de Paris, e foi posteriormente aprovado pela então Comissão de Direitos Humanos, por via da resolução nº1992/5, e pela Assembleia Geral da ONU, na resolução nº48/134.

Atualmente as INDH são descritas<sup>2</sup> como uma aliança estratégica entre o sistema nacional e o sistema internacional de direitos humanos. Um órgão, uma vez certificado como uma INDH, permite participação com direito à voz no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

Para ser reconhecida enquanto uma INDH, a instituição de um país deve estar conforme os Princípios de Paris que, em resumo, exigem: a) um mandato abrangente, baseado em normas e parâmetros de direitos humanos universais; b) seus membros devem ter mandato estável, por período determinado; a instituição deve possuir pessoal e recursos adequados; c) independência garantida por lei ou pela Constituição: suas competências devem estar descritas na Constituição ou em texto legal, que trate de seu mandato e composição; d) pluralismo em sua composição, de maneira a garantir a representação de

---

<sup>1</sup> <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/HistoryNHRIs.aspx>

<sup>2</sup> Folder explicativo produzido pelo Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos na América do Sul. Pode ser acessado em <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2010/12/PORT-triptico-INDH-final.pdf>>

diversos setores da sociedade engajados com a promoção e a proteção dos direitos humanos; e) uma infraestrutura adequada para uma condução estável de suas atividades, especialmente uma provisão adequada de recursos; os recursos devem permitir que tenha pessoal e premissas próprios, de maneira a garantir a sua independência do governo, e a não sujeição a um controle financeiro que possa afetar a sua independência; e; f) poderes de investigação adequados<sup>3</sup>.

Às INDH cabe, segundo as atribuições indicadas nos Princípios de Paris:

a) apresentar ao Governo, Parlamento, ou outro órgão competente, em caráter consultivo, opiniões recomendações, propostas e relatórios; b) promover e assegurar a harmonização entre preceitos nacionais e internacionais de direitos humanos, e sua efetiva implementação; c) encorajar a ratificação de instrumentos internacionais de direitos humanos e assegurar sua implementação; d) contribuir para os relatórios que os Estados têm de elaborar de acordo com os tratados de direitos humanos; e) cooperar com a ONU e seus órgãos, bem assim com instituições regionais e nacionais, com atuação em direitos humanos; f) assistir na formulação de programas para o ensino e a pesquisa em direitos humanos, e participar de sua execução em escolas, universidades e círculos profissionais; g) dar publicidade aos direitos humanos e aos esforços de combater todas as formas de discriminação, em particular de discriminação racial, aumentando a conscientização pública, especialmente por meio da educação e de órgãos da imprensa (RAMOS, 2018)

A proposição do P.L 4715/1994 é feita no ano seguinte da publicação das resoluções anteriormente citadas, e a influência da proposição internacional sobre as INDH é expressamente demonstrada na Exposição de Motivos presente no inteiro teor do projeto de lei, pelo então Ministro de Estado da Justiça Alexandre de Paula Dupeyrat Martins:

Um dos anseios maiores formuladas pela Sociedade em geral e sobretudo por aquela mais diretamente ligada à proteção dos direitos humanos, é a necessária e urgente reformulação do atual conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH. Com efeito, o referido colegiado foi criado em 1964 e alterado em 1971, o que já basta para evidenciar sua desatualização, principalmente em termos do desagrado e desconfiança por parte das entidades de direitos humanos. A expectativa dirige-se à maior participação da sociedade na composição dos membros e ao alargamento das competências, admitindo as inovações mais recentes verificadas no campo internacional. Desnecessário é dizer que, após a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, onde um dos temas candentes foi o formato das instituições nacionais de direitos humanos, o anseio de reformulação tornou-se inadiável. (BRASIL, 1994)

---

<sup>3</sup> Redigido por Carla Osmo com base em:  
<https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>

Ademais da recomendação pela criação das Instituições Nacionais para promoção e proteção dos direitos humanos (art.84), a Declaração e Programas de Ação de Viena também mencionam a necessidade de planos de ação nacionais (art.71) (IPEA, 2020). O Brasil contou com a formulação de três Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH), sendo o primeiro deles proposto em 1996, o segundo em 2002 e o terceiro em 2009.

No texto anexo ao decreto referente ao PNDH-1, é mencionado “reformular o Conselho de Defesa da Pessoa Humana (CDDPH), ampliando a participação de representantes da sociedade civil e sua competência”<sup>4</sup>, como proposta de ação governamental para curto prazo na luta contra a impunidade. No texto anexo ao decreto referente ao PNDH-2, nas propostas gerais das ações governamentais fala-se em “apoiar a aprovação do Projeto de Lei nº 4715/1994, que transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH, ampliando sua competência e a participação de representantes da sociedade civil.”<sup>5</sup>

Já no anexo do PNDH-3, é citado como ação programática:

- a) Apoiar, junto ao Poder Legislativo, a instituição do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, dotado de recursos humanos, materiais e orçamentários para o seu pleno funcionamento, e efetuar seu credenciamento junto ao Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos como "Instituição Nacional Brasileira", como primeiro passo rumo à adoção plena dos "Princípios de Paris" (BRASIL, 2009)

Apesar de os Princípios de Paris datarem de 1993, e a menção às Instituições Nacionais de Direitos Humanos constar já no projeto de lei de 1994, a inscrição da ação programática de apoio à instituição do Conselho Nacional de Direitos Humanos de maneira a cumprir as medidas necessárias para o credenciamento como INDH acontece apenas no terceiro PNDH, em 2009.

Na seção seguinte deste relatório, apresentarei a lei de criação do CNDH, de 2014, e o seu Regimento Interno. Desta maneira, poderemos identificar como se deu a versão final desse projeto de lei que há duas décadas já mobilizava os programas de direitos humanos.

#### **4. Introdução ao Conselho Nacional de Direitos Humanos**

---

<sup>4</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/anexo/and1904-96.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/anexo/and1904-96.pdf)>

<sup>5</sup> Disponível para download em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4229.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm):

As informações aqui descritas têm como base os textos das normas que tratam da estrutura do Conselho e seu funcionamento, isto é, sua lei de criação e regimento interno. Eventuais diferenças entre a letra dessas normas e a prática cotidiana que puderam ser observadas no estudo que realizamos serão apresentadas no item 5.

Conhecer estas informações é de grande importância para a compreensão do que será exposto na próxima seção do relatório, em relação às transformações pelas quais o Conselho passou nos últimos cinco anos. As modificações que serão citadas têm relação com a forma como foram determinadas a estrutura e o funcionamento do órgão.

Também é relevante saber quais características estão determinadas em lei e quais foram determinadas no regimento interno, dado que o regimento pode ser modificado pelo próprio Conselho, enquanto as modificações na lei precisam passar pelos trâmites de transformação do seu texto nas casas legislativas. Dessa maneira, a previsão por lei resguarda contra eventuais modificações por ato infralegal do Poder Executivo.

#### **4.1 Finalidades, competências e prerrogativas**

A lei 12.986/2014 tem por objeto a definição da finalidade, composição, competências, prerrogativas e estrutura organizacional do Conselho. No art.15 determinou prazo de 90 dias para elaboração do regimento interno pelo plenário do órgão.

O regimento interno, debatido pelos/as conselheiros/as e aprovado pela resolução nº1 de 09 de Junho de 2015, estabelece as regras para o funcionamento do órgão colegiado. Nele, são detalhadas as informações expressas na lei a respeito da natureza do Conselho, de suas competências e organização estrutural, apontando os pormenores da atuação de cada eixo de sua estrutura.

Tanto a lei, em suas disposições preliminares (art.2º) como o regimento, em seu capítulo I *Da Natureza* (art.1º) instituem como finalidade do CNDH a promoção e defesa dos direitos humanos, por meio de ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras de condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos. Nos dois documentos (primeiro parágrafo do art.2º na lei, e art.2º no regimento), reconhecem-se como direitos humanos os direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos ou sociais previstos na Constituição Federal, e nos tratados e atos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

É definido tanto na lei (art.2, 2º parágrafo), como no regimento interno (art.3), que a mobilização do Conselho pela defesa dos direitos humanos “independe de provocação das pessoas ou das coletividades ofendidas”. Sendo o CNDH apto para agir mesmo em situações de violação onde não foi solicitada sua participação.



O Regimento Interno adiciona a esse artigo um parágrafo único que determina que:

O CNDH desempenhará sua missão institucional tendo como orientação os Princípios Relativos ao Status das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (Princípios de Paris) estabelecidos na Resolução A/RES/48/134 de 20 de dezembro de 1993 da Assembleia Geral das Nações Unidas. (BRASIL, 2015)

Desse modo, é colocada pelo Conselho a intenção de orientar o seu funcionamento de maneira a cumprir as determinações dos Princípios de Paris anteriormente expostas. Observa-se entretanto, que somente o Regimento Interno faz referência às Instituições Nacionais de Direitos Humanos, mesmo estas havendo sido citadas na exposição de motivos desde a primeira proposição do projeto de lei de transformação do CDDPH em CNDH, em 1994.

Quanto ao cumprimento das finalidades do órgão, para alcançá-las a lei 12.986/2014 estabelece como competências do CNDH:

I - promover medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, inclusive os previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades;

II - fiscalizar a política nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação;

III - receber representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos e apurar as respectivas responsabilidades;

IV - expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, fixando prazo razoável para o seu atendimento ou para justificar a impossibilidade de fazê-lo;

V – (VETADO);

VI - articular-se com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais encarregados da proteção e defesa dos direitos humanos;

VII - manter intercâmbio e cooperação com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, com o objetivo de dar proteção aos direitos humanos e demais finalidades previstas neste artigo;

VIII - acompanhar o desempenho das obrigações relativas à defesa dos direitos humanos resultantes de acordos internacionais, produzindo relatórios e prestando a colaboração que for necessária ao Ministério das Relações Exteriores;

IX - opinar sobre atos normativos, administrativos e legislativos de interesse da política nacional de direitos humanos e elaborar propostas legislativas e atos normativos relacionados com matéria de sua competência;

X - realizar estudos e pesquisas sobre direitos humanos e promover ações visando à divulgação da importância do respeito a esses direitos;

XI - recomendar a inclusão de matéria específica de direitos humanos nos currículos escolares, especialmente nos cursos de formação das polícias e dos órgãos de defesa do Estado e das instituições democráticas;

XII - dar especial atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos, podendo nelas promover a instalação de representações do CNDH pelo tempo que for necessário;

XIII - (VETADO);

XIV - representar:

a) à autoridade competente para a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo, visando à apuração da responsabilidade por violações aos direitos humanos ou por descumprimento de sua promoção, inclusive o estabelecido no inciso XI, e aplicação das respectivas penalidades;

b) ao Ministério Público para, no exercício de suas atribuições, promover medidas relacionadas com a defesa de direitos humanos ameaçados ou violados;

c) ao Procurador-Geral da República para fins de intervenção federal, na situação prevista na alínea b do inciso VII do art. 34 da Constituição Federal;

d) ao Congresso Nacional, visando a tornar efetivo o exercício das competências de suas Casas e Comissões sobre matéria relativa a direitos humanos;

XV - realizar procedimentos apuratórios de condutas e situações contrárias aos direitos humanos e aplicar sanções de sua competência;

XVI - pronunciar-se, por deliberação expressa da maioria absoluta de seus conselheiros, sobre crimes que devam ser considerados, por suas características e repercussão, como violações a direitos humanos de excepcional gravidade, para fins de acompanhamento das providências necessárias a sua apuração, processo e julgamento (2014)

O inciso V vetado pela Advocacia-Geral da União referia-se à competência de “habilitar-se como assistente em ações, cíveis ou criminais, relacionadas, direta ou indiretamente, com violações a direitos humanos ou com a defesa dos bens e interesses sob sua proteção” (Mensagem de veto nº142, de 2 de junho de 2014). O veto teve como justificativa a atribuição, considerada indevida, de competência para figurar em juízo como uma das partes, dado que o Conselho não é um órgão com personalidade jurídica ou estatura constitucional (*idem*).

O inciso XIII vetado pelo Ministério da Justiça tornaria possível “declarar sob sua proteção entidades ou pessoas vítimas de ameaças, perseguições ou atentados aos direitos humanos, indicando as autoridades públicas responsáveis por torná-la efetiva” (*idem*). O veto foi justificado a partir de um receio do efeito contrário que poderia ter essa competência sem

a real possibilidade de sigilo e tutela, bem como a já anterior existência de programas de proteção.

Já no Regimento Interno, as competências listadas são:

I - promover, atuando com autonomia, medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, inclusive os previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades;

II - fiscalizar e monitorar as políticas públicas de direitos humanos e o programa nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação;

III - atuar visando à consolidação do Sistema Nacional de Direitos Humanos e desenvolver ações para sua articulação e seu fortalecimento;

IV - receber representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos e apurar as respectivas responsabilidades, promovendo a articulação com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais visando à reparação ou integridade do direito violado.

V - expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, fixando prazo razoável para o seu atendimento;

VI - articular-se com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais encarregados da proteção e defesa dos direitos humanos;

VII - manter intercâmbio e cooperação com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, em especial com os órgãos integrantes dos Sistemas Internacional e Regional de Direitos Humanos, com o objetivo de dar proteção aos direitos humanos e demais finalidades previstas neste artigo;

VIII - promover e acompanhar as medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País;

IX - acompanhar processos administrativos e judiciais que estejam, relacionados, direta ou indiretamente, a graves violações de direitos humanos, bem como a defesa dos bens e interesses sobre sua proteção, conforme deliberação do Plenário;

X - opinar sobre atos normativos, administrativos e legislativos de interesse da política nacional de direitos humanos e elaborar propostas legislativas e atos normativos relacionados com matéria de sua competência;

XI - realizar estudos e pesquisas sobre direitos humanos e promover ações visando à divulgação da importância do respeito a esses direitos;

XII - realizar campanhas com a finalidade de mobilizar a sociedade sobre temas de relevância pública em direitos humanos;

XIII - recomendar a inclusão de matéria específica de direitos humanos nos currículos escolares, especialmente nos cursos de formação das polícias e dos órgãos de defesa do Estado e das instituições democráticas;

XIV - dar especial atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos, podendo nelas promover a instalação de representações do CNDH pelo tempo que for necessário;

XV - representar:

a) à autoridade competente para a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo, visando à apuração da responsabilidade por violações aos direitos humanos ou por descumprimento de sua promoção, inclusive o estabelecido no inciso XIII, e aplicação das respectivas penalidades;

b) ao Ministério Público para, no exercício de suas atribuições, promover medidas relacionadas com a defesa de direitos humanos ameaçados ou violados;

c) ao Procurador-Geral da República para fins de intervenção federal, na situação prevista na alínea b do inciso VII do art. 34 da Constituição Federal; e

d) ao Congresso Nacional, visando a tornar efetivo o exercício das competências de suas Casas e Comissões sobre matéria relativa a direitos humanos.

XVI - realizar procedimentos apuratórios de condutas e situações contrárias aos direitos humanos e aplicar sanções de sua competência;

XVII - pronunciar-se, por deliberação expressa da maioria absoluta de seus conselheiros e conselheiras, sobre crimes que devam ser considerados, por suas características e repercussão, como violações a direitos humanos de excepcional gravidade, para fins de acompanhamento das providências necessárias a sua apuração, processo e julgamento; e

XVIII - elaborar e divulgar relatórios de suas atividades para prestação de contas das suas ações. (CNDH, 2015)

Observando em perspectiva comparativa as competências expressas na lei e no regimento interno, podemos elencar algumas diferenças na redação dos incisos do Regimento:

1) No regimento, o inciso I adiciona a expressão “com autonomia” como qualificativa da ação do Conselho de promoção de medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos. Esta modificação é significativa por demonstrar uma vontade do plenário em sublinhar a perspectiva de atuação autônoma do CNDH.

2) No inciso II, além da competência de fiscalizar e monitorar as políticas públicas de direitos humanos, adiciona-se a competência de monitorar e fiscalizar o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH).

3) Adiciona-se um inciso (III) que faz menção à consolidação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH) como um objetivo da atuação do Conselho. Em documento do IPEA que traça breve histórico das Conferências Nacionais de Direitos Humanos<sup>6</sup>, localizamos o conceito de SNDH citado desde a VI Conferência, ocorrida em 2001. Posteriormente foi debatido na VIII Conferência Nacional de Direitos Humanos e reapresentado, com caráter deliberativo, na IX Conferência de Direitos Humanos, em 2004 (CARBONARI, 2004). Para discussão na IX Conferência, foi produzido um texto-base para subsídio do debate. Neste texto o SNDH é descrito como se segue:

---

<sup>6</sup> disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/666-conferencia-nacional-de-direitos-humanos>

56. Iniciamos fazendo uma conceituação aproximada do que entende-se por Sistema Nacional de Direitos Humanos. Ele é a organização da atuação pública (do estado e da sociedade) através da implementação de um conjunto articulado, orgânico e descentralizado de instrumentos, mecanismos, órgãos e ações para realizar todos os direitos humanos de todos os brasileiros e brasileiras. (CARBONARI, 2004, p.10)

4) No inciso IV que versa sobre o recebimento de representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos e apuração das responsabilidades, foi adicionado trecho que sublinha a promoção de articulação com órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. Este trecho foi adicionado mesmo a articulação com tais órgãos estando já presente em outras competências listadas no Regimento.

5) No inciso V, que trata do prazo para atendimento por parte dos órgãos públicos e privados aos quais haja expedição de recomendação, omite-se o trecho que consta em lei afirmando que o prazo estipulado diz respeito também a resposta que ateste a impossibilidade de cumprimento da recomendação expedida pelo CNDH.

6) Para além de citar, como faz a lei, o acompanhamento das obrigações relativas à defesa de direitos humanos que são produto dos acordos internacionais firmados pelo Brasil, o inciso VIII do regimento adiciona “promover e acompanhar” as medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas. Ademais, a lei faz menção à cooperação com o Ministério das Relações Exteriores, dado que é omitido no Regimento.

7) No regimento é adicionado o conteúdo do inciso IX, que versa a respeito do acompanhamento de processos administrativos e judiciais relacionados a graves violações de direitos humanos.

8) Por último, é adicionado no regimento o inciso XVIII, que determina a competência de elaboração e divulgação de relatórios referentes a atividade do Conselho.

A respeito das prerrogativas do CNDH, estas são listadas na lei em seu art.5. E o Regimento Interno repete a redação do que está listado na lei:

I - (VETADO);

II - requisitar informações, documentos e provas necessárias às suas atividades;

III - requisitar o auxílio da Polícia Federal ou de força policial, quando necessário ao exercício de suas atribuições;

IV - (VETADO);

V - requerer aos órgãos públicos os serviços necessários ao cumprimento de diligências ou à realização de vistorias, exames ou inspeções e ter acesso a bancos de dados de caráter público ou relativo a serviços de relevância pública. (BRASIL, 2014)

O inciso I e IV foram vetados pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e tinham como conteúdo, respectivamente, “I - realizar ou determinar diligências investigatórias, inclusive inspeções, e tomar depoimentos de autoridades e agentes federais, estaduais e municipais” e “ IV - determinar a convocação de vítimas, agentes públicos ou pessoas apontadas como responsáveis por condutas contrárias aos direitos humanos e inquirir testemunhas, sob as penas da lei”. Ambos foram vetados com a justificativa de que tais atribuições são prerrogativas das polícias e do Ministério Público.

A lei 12986/2014 exhibe um capítulo (III) exclusivamente referentes às sanções que podem ser aplicadas pelo CNDH. O Regimento Interno não dedica nenhuma parte exclusivamente a isso, fazendo referência à lei quando necessário citar alguma sanção. Na lei, determina-se:

Art. 6º Constituem sanções a serem aplicadas pelo CNDH:

I - advertência;

II - censura pública;

III - recomendação de afastamento de cargo, função ou emprego na administração pública direta, indireta ou fundacional da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios do responsável por conduta ou situações contrárias aos direitos humanos;

IV - recomendação de que não sejam concedidos verbas, auxílios ou subvenções a entidades comprovadamente responsáveis por condutas ou situações contrárias aos direitos humanos.

§ 1º As sanções previstas neste artigo serão aplicadas isolada ou cumulativamente, sendo correspondentes e proporcionais às ações ou omissões ofensivas à atuação do CNDH ou às lesões de direitos humanos, consumadas ou tentadas, imputáveis a pessoas físicas ou jurídicas e a entes públicos ou privados.

§ 2º As sanções de competência do CNDH têm caráter autônomo, devendo ser aplicadas independentemente de outras sanções de natureza penal, financeira, política, administrativa ou civil previstas em lei.

§ 3º (VETADO). (BRASIL, 2014)

O 3º parágrafo do inciso IV foi vetado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e pelo Ministério da Justiça, nele constava que “as sanções de competência do CNDH serão aplicadas mediante procedimento previsto no seu regimento interno, assegurados o contraditório e a ampla defesa, inclusive o direito de recurso ao

Ministro da Justiça, no prazo de 15 (quinze) dias após o conhecimento da decisão”. A justificativa ao veto diz que:

A hipótese de recurso ao Ministro da Justiça apenas faria sentido à época da propositura do Projeto de Lei, quando a então Secretaria Especial dos Direitos Humanos fazia parte da estrutura organizacional do Ministério da Justiça. Com a criação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e a atribuição de status de Ministério, a previsão desse recurso perde sua razoabilidade institucional (Mensagem nº142, de 2 de junho de 2014)

#### **4.2 Composição e estrutura**

A lei 12986/2014 define no art.3 que o CNDH é constituído por 22 membros, escolhidos a cada dois anos, sendo 11 representantes de órgãos públicos - nomeados pelos ministros, chefes e presidentes dos respectivos órgãos - e 11 representantes de organizações da sociedade civil, eleitas em Encontro Nacional organizado com esta finalidade específica. O primeiro edital de convocação para o Encontro Nacional foi determinado a ser divulgado pela então Secretaria Especial de Direitos Humanos, e em suas edições subsequentes, divulgado pelo próprio CNDH (art.3, inciso II, 3º parágrafo) “observando-se os princípios de ampla publicidade e de participação plural dos diversos segmentos da sociedade”, como consta na lei (*idem*). A composição do conselho se dá da seguinte forma:

I - representantes de órgãos públicos:

- a) Secretário Especial dos Direitos Humanos;
- b) Procurador-Geral da República;
- c) 2 (dois) Deputados Federais;
- d) 2 (dois) Senadores;
- e) 1 (um) de entidade de magistrados;
- f) 1 (um) do Ministério das Relações Exteriores;
- g) 1 (um) do Ministério da Justiça;
- h) 1 (um) da Polícia Federal;
- i) 1 (um) da Defensoria Pública da União;

II - representantes da sociedade civil:

- a) 1 (um) da Ordem dos Advogados do Brasil, indicado pelo Conselho Federal da entidade;

b) 9 (nove) de organizações da sociedade civil de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos;

c) 1 (um) do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União. (2014, art.3)

A lei determina que as regras para perda e substituição do mandato, bem como as regras de funcionamento do Conselho serão definidas no Regimento.

A este respeito, no regimento, adicionam-se na seção dedicada à composição do órgão parágrafos que regulamentam quem serão os membros da Comissão Eleitoral, a duração do mandato dos representantes da sociedade civil, a suplência dos representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, e as regras para o caso de ausência dos representantes:

§ 3º As organizações da sociedade civil buscarão na composição de seus representantes assegurar a representatividade de raça e etnia, de gênero e geracional.

§ 4º O processo eleitoral para a eleição das organizações da sociedade civil será disciplinado em resolução específica.

§ 5º O CNDH indicará os membros que farão parte da Comissão Eleitoral para a escolha das organizações da sociedade civil, podendo indicar observadores.

§ 6º Os representantes indicados na alínea b do inciso II exercerão o mandato por 2 (dois) anos, admitida uma recondução por igual período.

§ 7º Os representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados serão designados pelos presidentes das respectivas Casas no início de cada legislatura, obedecida à paridade entre os partidos de situação e de oposição.

§ 8º Os representantes dos órgãos públicos contarão com 2 (dois) suplentes.

§ 9º A suplência das organizações da sociedade civil indicadas na alínea b do Inciso II deste artigo, será constituída pelas 9 (nove) organizações da sociedade civil subsequentemente mais votadas.

§ 10º A ausência de representante titular ou suplente dos órgãos públicos ou da organização da sociedade civil por 3 (três) reuniões ordinárias consecutivas ou 4 (quatro) alternadas sem justificativa implicará na substituição do conselheiro ou conselheira por outro indicado pela entidade ou órgão que representa.

Os conselheiros e conselheiras compõem o *plenário* do CNDH, um dos órgãos da estrutura definida na lei (2014, art.7). Outros órgãos do CNDH são as *comissões*, as *subcomissões* e a *secretaria executiva*. No regimento interno (2015, capítulo III, seção I), adiciona-se a *mesa diretora* à lista dos órgãos que compõe a estrutura do Conselho.



Ainda em relação à estrutura organizacional, a lei define<sup>7</sup>: quando o plenário se reunirá e quem pode convocar as reuniões (2014, art.8); que as resoluções serão tomadas por deliberação de maioria absoluta do plenário, com voto de desempate do presidente, se necessário; a participação de consultores e profissionais técnicos especializados nas comissões e subcomissões (2014, art.9); as prerrogativas das (sub)comissões (que são as prerrogativas já citadas para o CNDH como um todo); o serviço de apoio técnico e administrativo do CNDH como competência de sua secretaria executiva (2014, art.10); e a indicação pela DPF e o MJ de designação e capacitação de delegados, peritos e agentes para o atendimento das requisições do CNDH (2014, art. 11).

O parágrafo único do art.10 foi vetado, impedindo que a/o Secretária/o Executiva/o - responsável pelo apoio técnico e administrativo ao CNDH - fosse nomeado pela/o presidente do CNDH, em favor da nomeação pelo órgão do Governo Federal ao qual o Conselho se encontra vinculado. Também houve veto ao art. 12, que determinava a requisição, pela/o presidente do CNDH, de servidores públicos federais para exercício na Secretaria Executiva ou nas (Sub)comissões. O veto justificou-se por:

“O instituto da requisição de servidor público federal, previsto nesse dispositivo, deve ter caráter apenas excepcional e não deve estar à disposição diretamente do Presidente do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, uma vez que a própria Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República detém tal prerrogativa” (2014, mensagem nº142)

No regimento interno, o artigo que determina a estrutura do Conselho é seguido pelos parágrafos 1 e 2:

§ 1º O CNDH elaborará, de forma participativa, a cada 2 (dois) anos, seu Plano Nacional de Atuação, que estabelecerá prioridades e o planejamento estratégico do órgão incorporando as diretrizes traçadas pelas Conferências Nacionais de Direitos Humanos e pelo Programa Nacional de Direitos Humanos.

§ 2º O Plenário do CNDH poderá criar ou extinguir Comissões com a finalidade de estudar e propor soluções de temas que envolvam direitos humanos.

O funcionamento de cada órgão componente da estrutura do Conselho está descrito no regimento interno em seções individualizadas.

O *Plenário*, instância máxima do Conselho (seção III, art.8) se reúne ordinariamente por convocação do presidente ou do vice-presidente (“na hipótese de omissão injustificável

---

<sup>7</sup> Os artigos que serão apenas citados, dado que serão repetidos e exibidos em seus pormenores a partir da sua repetição e detalhamento no regimento interno.

do Presidente quanto à essa atribuição” 1º parágrafo, inciso II, art.8) ou extraordinariamente por convocação do presidente ou de 1/3 das conselheiras e conselheiros (inciso II). As reuniões ordinárias deverão ser públicas e com pauta amplamente divulgada, exceto quando requisitado caráter de sigilo para a reunião (7º parágrafo, inciso II, art.8).

Para que haja votação, é necessária presença de maioria absoluta do plenário, assim como é necessária maioria absoluta para a votação das resoluções, já as outras decisões são aprovadas por maioria simples. Em caso de empate, a/o presidente dá o voto de desempate (3º, 4º, 5º e 6º parágrafos, inciso II, art.8).

Dentre as atribuições referentes ao plenário, descritas no art.9 do regimento interno, ressalto, para além da tomada de decisões via votações, a atribuição de elaborar, alterar e aprovar o próprio regimento (inciso III); eleger a/o Presidente e a/o Vice-Presidente (inciso IV); deliberar sobre as sanções previstas na lei (inciso XII); eleger os membros da Mesa Diretora e das comissões (XIV); e elaborar a proposta orçamentária para inclusão no orçamento da União (inciso XV). As/os conselheiras/os que compõe o plenário podem ser destituídas/os (art.20, inciso XI, 3º parágrafo) em caso de abuso das prerrogativas definidas em lei, ou no caso da violação de direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição. Porém, isto não se aplica ao Procurador Geral da República, ao Ministro da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e às/aos representantes do Congresso Nacional. Nesses casos, cabe ao CNDH enviar representação aos órgãos competentes (art.20, inciso XI, 6º parágrafo).

A coordenação das atividades do CNDH é de incumbência da *Mesa Diretora* (art.10), através da articulação entre o Plenário e as Comissões (art.12, inciso I); elaboração das pautas das reuniões ordinárias (art.12, inciso II); orientar a atuação da Secretaria Executiva (art.12, inciso III); receber, apresentar e organizar a distribuição e processamento das denúncias entre o plenário (art.12, inciso IV); e indicar membros para representação do CNDH em eventos, na ausência da/o presidente, e para o acompanhamento de denúncias nos estados e municípios da federação (art.12, inciso V e VI).

A *Mesa Diretora* é composta pela Presidência, Vice-Presidência, duas/dois conselheiras/os representantes da sociedade civil, e duas/dois representantes de órgãos públicos, sendo necessário observar a paridade de gênero entre os componentes da Mesa (art.11). Os cargos de Presidente e Vice-presidente são exercidos necessariamente por um/a representante de um órgão público e outro/a da sociedade civil, isso acontece por um ano e depois estes/as mesmos/as representantes alternam suas funções (art.16, 1º e 2º parágrafo). A

escolha destes/as representantes se dá em eleição do plenário (art.16), e se há vacância de um destes cargos, é necessário que ocorra nova eleição (art.17).

O CNDH organiza parte de sua atuação em torno de *comissões*, subcomissões e grupos de trabalho, que têm suas atribuições, objeto e vigência definidos no ato de sua criação (art.15, inciso XI, 2º parágrafo). Sua composição é determinada pelo plenário e pode ser de conselheiras/os titulares e suplentes, representantes de entidades da sociedade civil e do poder público e por profissionais especializadas/os (art.13). As comissões contam com as mesmas prerrogativas do CNDH, anteriormente citadas, definidas na lei 12.986/2014 (art.5).

Por fim, a *Secretaria Executiva* é responsável pelo apoio técnico e administrativo do Conselho (art.21) e cabe a ela serviços essenciais para o embasamento da atividade do órgão, como o recebimento e encaminhamento de denúncias à mesa diretora (art.21, inciso III), informar ao Conselho sobre o monitoramento das recomendações e requisições elaboradas pelo plenário (art.21, inciso V), encaminhar os relatórios para divulgação (art.21, inciso IX) e etc.

Como citado anteriormente, na lei 12.986/2014 foi vetada a escolha do Secretário Executivo pela/o presidente do Conselho. No lugar disso, está determinado nas disposições gerais (capítulo IV) do Regimento Interno que a nomeação do funcionário é feita pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (art.24).

Também nas disposições gerais, determina-se que o Regimento Interno pode ser modificado a qualquer tempo, mediante aprovação da maioria absoluta do Conselho, em reunião especialmente destinada a esta finalidade (art.22).

#### **4.3 Ministérios e Secretarias**

Se hoje vinculado ao MMFDH, o Conselho já esteve ligado a diferentes versões deste órgão, que passou por transformações ao longo dos últimos anos. Em 2014, ano de sua criação, o órgão era intitulado Secretaria de Direitos Humanos, com vinculação direta ao gabinete da Presidência da República, e com o titular da pasta dotado de status de Ministro. Em 2015, com base na Medida Provisória 696, o órgão mantém seu caráter ministerial mas é aglutinado à Secretaria de Igualdade Racial e Secretaria de Política para Mulheres, no então recém criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

Em 2016, ainda no governo da Presidente Dilma Rousseff, foram extintas as secretarias anteriores e instituído o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Posteriormente as atribuições de tal ministério passaram ao Ministério da Justiça e Cidadania, no governo interino de Michel Temer. Como continuação das

medidas, em 2017 é criado o Ministério dos Direitos Humanos, que com a mudança de governo, passa a ser o atual MMFDH, em 2019.

## **5. O CNDH entre os anos de 2014 e 2019**

Conforme apresentado anteriormente, este trabalho tem como um de seus produtos o levantamento, a organização e uma análise preliminar de um conjunto de fontes de autoria do Conselho que se encontravam, anteriormente, localizadas em diferentes lugares. O conjunto é formado por atas de reuniões ordinárias, relatórios de atividades, notas, moções e resoluções.

Esta parte do relatório apresenta os tópicos que identificamos como de interesse para a compreensão da estruturação e da atuação do Conselho e eventuais modificações promovidas nestes âmbitos durante os anos de 2014 a 2019, bem como apresenta uma análise preliminar desses tópicos. Para além das fontes citadas, foram realizadas entrevistas com conselheiros/as e ex-conselheiros/as, que são mencionadas aqui - na medida em que apontaram temáticas interessantes de serem pensadas - sem individualização e identificação da pessoa entrevistada.

Quanto às atas de reunião, é importante sublinhar que, inicialmente, a análise dessa documentação teve como recorte os itens de pautas que têm como assunto os debates travados pelo Conselho a respeito dele mesmo. A escolha desses tópicos teve como intenção identificar como o plenário trabalhava em reunião as temáticas referentes à estrutura do órgão e sua atuação. Apenas posteriormente - com a participação no projeto de estudantes voluntários da graduação da UNIFESP - pudemos selecionar um ponto de pauta para análise mais detalhada. Foi escolhida, pela estudante Gislaine Amaral, a temática da violência policial, e a partir das observações apontadas por ela, traçamos algumas reflexões.

### **5.1 Papel do CNDH**

Nas falas de conselheiras e conselheiros registradas nas atas das reuniões ordinárias, a transformação do Conselho de Defesa da Pessoa Humana (CDDPH) em Conselho Nacional dos Direitos Humanos, pela lei 12.986/14, aparece como motivo de orgulho e como uma vitória política, em parte devido ao longo tempo em que correu em tramitação a lei que oficializou a transformação. A primeira fala em reunião do Conselho assim mostra:

A Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a senhora Ideli Salvatti, abriu a reunião saudando todos os conselheiros e conselheiras presentes, ressaltando aquele dia como importante e histórico por se tratar da primeira reunião ordinária do CNDH, que levou

quase vinte anos para ter sua lei aprovada no Congresso Nacional (CNDH, dezembro de 2014, p.1)

A passagem do CDDPH para o CNDH ocorreu como um movimento de continuidade mas também de revisão. As conselheiras e conselheiros, nas primeiras reuniões ordinárias, colocavam como necessidade o estudo da atuação do órgão anterior, analisando especificamente as comissões e grupos de trabalho que existiam no CDDPH, para que pudesse ser identificada a relevância das tarefas pendentes (CNDH, dezembro de 2014, p.15-18), e assim definida a pertinência da continuidade de algumas comissões.

A compreensão do papel do CNDH, do motivo de sua existência e da justificativa de suas ações é uma temática discutida longamente na reunião de abertura do Conselho, e é um assunto que se repete por diversas vezes em meio a outras discussões em reuniões posteriores. Na citada reunião de abertura, ocorrida em dezembro de 2014, um dos pontos de pauta é intitulado “discussão sobre a missão do CNDH”. Nele as/os conselheiras/os alternam-se em falas onde apresentam suas expectativas em relação à atuação do Conselho, relacionando-as com suas visões individuais a respeito da função de um órgão colegiado responsável pela temática de direitos humanos.

Os principais conceitos usados são os de *proteção* e *promoção* dos direitos humanos, conceitos estes apresentados anteriormente como definidos em lei e regimento interno ligados à principal finalidade do CNDH. A ideia de *proteção* aparece conectada ao caráter de denúncia de violações de direitos humanos, e a ideia de *promoção* ligada à ações propositivas de medidas voltadas a promover o respeito aos direitos humanos. Para ilustrar, destacamos a seguir alguns exemplos de falas dos conselheiros presentes na primeira reunião ordinária do plenário do Conselho.

Unindo as funções de proteção e promoção, o conselheiro Claudionor, representante da Defensoria Pública da União enunciou (CNDH, dezembro de 2014, p.29) a importância da atuação de caráter reativo do CNDH perante o desrespeito aos direitos humanos, bem como, a partir de ações educativas, a necessidade de criação de uma cultura que desafie conceitos pejorativos relacionados ao termo direitos humanos (CNDH, dezembro de 2014, p.29) fruto de “tendências conservadoras e patológicas” (*idem*) presentes na sociedade brasileira, que dão origem a pensamentos como a máxima que relaciona vulgarmente direitos humanos a direitos de “bandidos”.

Alexandre Ghisleni, conselheiro representante do Ministério das Relações Exteriores, abordou o objetivo da criação de um Sistema Nacional de Direitos Humanos (CNDH,

dezembro de 2014, p.29), observando a complexidade de tal tarefa em meio a um emaranhado de órgãos e instituições públicas que pautam os direitos humanos e podem ter competências em comum com o CNDH. O conselheiro defendeu, então, a opção por uma atuação de impacto e efetividade a partir da seleção de prioridades em detrimento de uma atuação excessivamente abrangente. Deste modo, poderiam propor um modelo que coubesse dentro das limitações administrativas e financeiras deste Conselho, e agiriam em consonância com a citada rede de órgãos e instituições.

O conselheiro Darci Frigo, representante da Plataforma Dhesca Brasil, apontou como possível estratégia de atuação “escolher tratar dos casos emblemáticos e estratégicos [de violações de direitos] para poder intervir e avançar nas situações que estruturam essas violações” (CNDH, dezembro de 2014, p.30). Frigo levanta a possibilidade de escolha de temas centrais e específicos na sociedade brasileira para o CNDH orientar sua ação, ao invés de tratar de uma multiplicidade muito grande de violações.

Carlos Magno, conselheiro representante da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT), citou a importância de posicionamento político do Conselho diante de grandes temas discutidos no país. Afirma que “o caráter político e de denúncia do Conselho deve estar bem demarcado para que não se tornem um grupo de profissionais técnicos dando conta de demandas do governo” (CNDH, dezembro de 2014, p.30).

Nas entrevistas realizadas no ano de 2020, os/as conselheiros/as atuais e de gestões passadas citaram com mais frequência o papel do órgão relacionado a atividades protetivas. Essa função foi ilustrada por inúmeros exemplos, enquanto as atividades de promoção foram pouco citadas. O órgão foi repetidamente caracterizado como um espaço importante de recebimento, apuração e reverberação - para o âmbito nacional e internacional - das denúncias recebidas.

## **5.2 Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH)**

A temática das Instituições Nacionais teve sua presença captada por nós tanto no regimento interno como nas atas das reuniões ordinárias. Foi com as entrevistas, porém, que tivemos dimensão de sua importância.

Nas atas, o tópico é citado pela primeira vez na primeira reunião ordinária, realizada em dezembro de 2014. Este dado é interessante pois demonstra que desde o início da nova estrutura do Conselho estava presente a preocupação com a observância das características necessárias para tornar-se uma INDH. Em meio à discussão a respeito da escolha de uma

metodologia para elaboração do regimento interno, alguns/algumas conselheiros/as apresentaram como contribuições elementos que pensavam ser interessantes de considerar quando da elaboração do documento. É nesse contexto que a conselheira Ivana Farina, representante do CNPG, aponta para a busca por autonomia e alcance do *status* na ONU de Instituição Nacional de Direitos Humanos.

O tema volta a aparecer quando rememorada por um conselheiro a necessidade de submissão do regimento interno à Advocacia-Geral da União, em procedimento comum de validação de instrumentos normativos dentro da Administração Pública Federal. Outros conselheiros expressaram discordância com o procedimento, com o temor pela aparência de insuficiência em autonomia do Conselho:

Aurélio Rios (PGR) iniciou sua fala discordando visceralmente que o regimento tenha que passar por um processo burocrático com a AGU, pois para que este Conselho alcance autonomia para o cumprimento dos Princípios de Paris, a primeira atitude seria desmamar do Governo Federal, especialmente da AGU. Sugeriu, como forma alternativa de resolver este problema, que coloquem alguém da AGU na Comissão de Regimento Interno para que as questões sejam conversadas dentro do próprio esboço, pois as correções da AGU teriam consequências não pequenas caso o Conselho queira algum dia ser reconhecido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas como uma Instituição Nacional de Direitos Humanos. (CNDH, dezembro de 2014, p.20)<sup>8</sup>

Nesta mesma reunião, as INDH são evocadas relacionadas à necessidade de organização da capacidade de articulação do Conselho em esfera nacional, atuando em rede junto aos estados, territórios ou organizações atuantes nas diferentes temáticas:

Rildo Marques (MNDH) pediu a cada um dos relatores que durante a análise de cada GT e comissão fosse sempre lembrada a ideia do sistema nacional dos direitos humanos, de como ter uma relação com outros estados, territórios ou organizações em cada temática, de como incorporar outros conselhos, pensar na inter-relação com demais conselhos, etc. Para que o Conselho vá tomando forma de uma Instituição Nacional de Direitos Humanos. (CNDH, dezembro de 2014, p.26)

A temática permanece em pauta - especificamente ou relacionada a outros pontos de pauta - ao longo dos últimos cinco anos. A maioria das vezes em que entra em pauta é para que sejam recordadas as exigências expressas nos Princípios de Paris - conforme citadas no item três deste relatório - às quais o CNDH ainda precisaria se adequar. Assuntos frequentes aos quais a temática das INDH são vinculadas são o de autonomia orçamentária,

---

<sup>8</sup> Este assunto específico não volta a ser comentado em outras reuniões.

administrativa e política, capilaridade da atuação em território nacional e estrutura organizacional e física. Os itens que concernem à autonomia do órgão serão apresentados mais à frente.

O fato de ser garantido às INDHs o direito à voz nas sessões do Conselho de Direitos Humanos da ONU faz com que o credenciamento do Conselho como INDH tenha implicações na possibilidade de participação do órgão na esfera internacional. Ao mesmo tempo, nos foi sugerido em entrevista que o credenciamento do Conselho como uma INDH incide como uma forma de proteção de algumas características do órgão, se conquistadas, como por exemplo a autonomia em relação às estruturas do Governo Federal.

Mesmo sem este reconhecimento como INDH, são registrados em atas eventos organizados pela ONU em que, segundo os/as conselheiros/as, o CNDH esteve presente na condição de representante brasileiro. Sua participação se deu ao lado da Procuradoria Federal dos Direitos Cidadãos - integrante do Ministério Público Federal que também postula o reconhecimento como INDH<sup>9</sup>.

Em novembro de 2015, na 11ª reunião ordinária (p.247), Luciano Mariz Maia, representante da PFDC, faz relato de evento do Alto Comissariado Regional das Nações Unidas ocorrido na Argentina, onde diz-se em ata que o CNDH e a PFDC haviam sido convidados a participar, na condição de representantes de INDHs no Brasil, entretanto, são relatados poucos detalhes dessa participação.

Em setembro de 2016, na 21ª reunião ordinária, ocorre novamente informe de convite para participação em evento regional da ONU:

O primeiro informe foi o relato sobre a participação do CNDH no encontro regional de defensoria públicas e instituições nacionais de direitos humanos e como é sabido o CNDH foi convidado a participar de uma reunião no escritório regional da ONU na América do Sul para tratar de diretrizes de observadores de direitos humanos em manifestações e protestos, o CNDH foi representado Presidente, mas o Estado brasileiro também teve a participação por meio da PFDC. O CNDH por escrito sugeriu alteração no texto proposto pela ONU no sentido que, quando limite da força de segurança da atuação dela saísse do legal para o abuso o observador estaria então autorizado a intervir com o objetivo de mediação. A Presidente explica que o CNDH tem diretrizes e não um código de atuação aprovado pela ONU, dentro das diretrizes elas serão adaptadas para atuação dos observadores de direitos humanos, o Conselho participou de todos os debates, mas ainda não teve o pleito apreciado, frisou que foi a

---

<sup>9</sup> Em reunião de maio de 2016, no momento de despedida do representante da PFDC, ele anuncia que a instituição que representa se caracteriza com a figura reconhecida como ombudsman de direitos humanos, e que portanto solicitariam também o reconhecimento perante a ONU.



primeira vez que o Conselho foi convidado para participar pela ONU de uma reunião como uma Instituição Nacional de Direitos Humanos. (CNDH, outubro de 2016, p.352)

São incompatíveis as informações apresentadas em relação a quando foi a primeira vez que o CNDH esteve presente em evento da ONU para representar o Brasil. Há uma divergência entre o dito nesta reunião - que foi a primeira vez que o conselho foi convidado para participar como uma INDH - e o que, como já mencionado, foi relatado na 11ª reunião - que a PFDC e o CNDH haviam sido convidados como representantes de INDHs pelo Brasil para o evento. Entretanto, atendo-se ao narrado na 20ª reunião, novamente chama a atenção que, mesmo não sendo reconhecido como INDH e conseqüentemente não possuindo direito a fala, o CNDH é convidado e tem participação ativa no encontro, dado que é mencionada a participação em todos os debates, e o envio de sugestões de alterações em texto proposto pela ONU.

Em maio de 2017, na 27ª reunião ordinária, organiza-se no interior do Conselho um Grupo de Trabalho que tem como finalidade específica dar andamento à atuação internacional do órgão, à luz dos Princípios de Paris. Essa reunião não teve como produto uma ata, mas sim um documento intitulado “memória”, onde constam apenas os tópicos tratados. Desta maneira, não podemos acessar maiores detalhes.

Na 29ª, ocorrida em agosto de 2017, discute-se uma ida ou não a Genebra, para Evento Paralelo RPU Brasil - “Revisão Periódica Universal do Brasil: os desafios da implementação das recomendações”, ocorrido na sede da ONU<sup>10</sup>. Alguns conselheiros argumentam que seria interessante estar presente por postularem o reconhecimento do órgão como INDH. Menciona-se a problemática da viabilidade do pagamento de passagem e a disponibilidade dos/das conselheiros/as. É dito também que o conselho não teria voz, mas que a reunião seria aberta também para representantes de ONGs, além das INDH. Sugere-se então a ida de um representante da sociedade civil do plenário para que possa falar. Tal se dá a narração:

O pleno discute sobre a ida ou não à Genebra e o prazo para realização da reunião da Comissão Internacional. Renata informa que foi a Conectas que demandou que o CNDH estivesse presente nessa sessão, que será aberta para fala, bem como para o momento de fala da relatora especial da ONU que utilizou o relatório de Povos Indígenas da Região Sul do CNDH para o seu relatório oficial no

---

<sup>10</sup> A informação sobre o nome do evento, data e local não constam em ata, mas sim no Relatório de Atividades do Biênio 2016-2018, na sessão dedicada à apresentação dos eventos públicos nos quais CNDH foi participante. pp.160

evento dos 10 anos da Convenção dos Povos Indígenas. Patriota coloca que já que o CNDH está se pleiteando como INDH ele deve participar desses momentos. Fabiana coloca que o Frigo não poderá participar e estão esperando ver se a passagem dela poderá ser custeada, vão consultar a Comissão quanto a possível data para a realização de sua reunião, e as Comissões terão até o dia 18/09 para ressaltar contribuições sobre os temas a serem levadas à Genebra. Fabiana Muniz coloca que em Genebra será aberto espaço de fala para ONGs e INDHs, portanto dificultaria o CNDH pois este ainda não é reconhecido como INDH. Ismael sugere que seja mantida a ida de representante do CNDH, mas que vá outra pessoa como representante da sociedade civil no Conselho para que, caso o CNDH não possa falar, esta pessoa fale pelo Conselho. (CNDH, agosto de 2017, p.429)

Na reunião seguinte, 30<sup>a</sup>, em setembro de 2017, são apresentados os relatos referentes à participação no referido Encontro:

Fabiana fez informe da participação na sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, tiveram a oportunidade de participar de várias reuniões em conjunto com a sociedade civil. Fizeram apresentação do CNDH e a de sua intenção de credenciamento, o que foi apoiado pela missão permanente. O diferencial do CNDH é a possibilidade de participação direta da sociedade civil na composição do Conselho, que é importante para mostrar a independência deste Conselho, frente à presença de organizações governamentais também neste Conselho. (CNDH, setembro de 2017, p.433)

Em seguida é levantada uma extensa lista de sugestões e elencadas observações e indagações feitas ao CNDH durante o evento. A redação da ata apresenta-se confusa, não permitindo identificar quando os questionamentos e recomendações feitos são da conselheira que apresenta o informe ou das pessoas que estavam presente na sessão do Conselho de Direitos Humanos. Ainda assim, o conteúdo trazido é bastante relevante para a compreensão dos temas que são levantados quando o CNDH está presente nos espaços de direitos humanos no contexto internacional.

As temáticas abordadas giram em torno da possibilidade de acesso da sociedade à estrutura física do Conselho; da capacidade de trabalho de sua estrutura administrativa; da disponibilidade ou ausência de exclusividade dos Conselheiros - principalmente da presidência do órgão; da atuação do Conselho em território nacional - em uma pactuação com conselhos estaduais e municipais; da existência de um relatório anual de atividades

executadas e de uma logomarca própria<sup>11</sup>; da autonomia financeira; da existência de regra referente à escolha dos representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil<sup>12</sup>; da possibilidade de maior incidência em âmbito internacional, como a participação em oficina de monitoria das obrigações internacionais (a qual não tem sua origem informada), em fóruns internacionais e acompanhamento de visitas de relatores ao Brasil.

Nesta mesma ocasião fala-se ainda sobre a estratégia de atuação do Conselho, para a qual o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos Regional (ACNUDH) sugeriu que, para além do trabalho com denúncias, fosse dado foco nas atividades de Promoção dos Direitos Humanos, como exemplo é citada a realização de audiências - sem nenhum caráter especificado.

Apesar de não haver sido identificado na documentação a ocasião do envio de pedido de credenciamento e nem se ele foi, de fato, realizado, nesta reunião planeja-se a efetivação “de um novo pedido de credenciamento” (CNDH, setembro de 2017, p.433). Aponta-se a necessidade de envio da tradução de documentos, da lei 12.986/2014 e do regimento interno.

Nas entrevistas, para além das citações a respeito das mudanças que ainda seriam necessárias para o alcance das exigências dos Princípios de Paris, há outros pontos de interesse a se observar. Em algumas delas é apontado um processo gradual, da parte do Conselho, em entender o que são as INDHs e o que precisa ser feito para alcançar esse status. As transformações necessárias para o atendimento das exigências dos Princípios de Paris são pensadas como um processo também gradual. Observamos que a temática da INDH é recorrente nas reuniões ordinárias, estando presente desde 2014 até 2019. E por mais que sejam relatados alguns avanços em direção ao fortalecimento de uma autonomia - como é o caso das transformações na organização do orçamento, que serão analisadas mais adiante -, são observados também eventos que indicam que de fato não se alcançou ainda a autonomia na extensão que seria recomendável - como é o caso da intervenção na secretaria executiva ocorrida em 2019, que também será apresentada adiante. No geral, parece que no ano de 2020 - data da realização das entrevistas - permanecem pendentes modificações que são apontadas como necessárias desde 2014.

---

<sup>11</sup> Esta reunião acontece em setembro de 2017, no ano seguinte o Conselho apresenta seu primeiro relatório de atividades, referente a atuação dos anos de 2016 a 2018. Neste relatório, cita-se que a logomarca própria foi inserida em documentos oficiais, substituindo a logomarca do Estado brasileiro.

<sup>12</sup> Esta temática volta a aparecer em 2018, como ponto de pauta intitulado “regulamentação do poder público” na 39ª reunião ordinária, ocorrida em agosto. Nela são mencionadas as mesmas observações feitas no evento de 2017 e enunciadas preocupações com este tópico ser um entrave para o credenciamento como INDH.

### 5.3 Autonomia política, administrativa e financeira

Para esta seção do relatório, delineamos três esferas do órgão ao qual a autonomia pode estar associada, resultando em três tipos de autonomia a) política, b) administrativa e c) financeira. Sendo que referem-se, respectivamente, ao a) poder de decisão quanto à organização da atuação, forma de realização dos debates, publicações de documentos ou opiniões; b) escolha de membros e organização da equipe administrativa<sup>13</sup>; c) planejamento, organização e execução do orçamento.

Apesar desta divisão, esperamos que ao fim da exposição fique evidente que as dimensões política, administrativa e financeira são interdependentes, dado que para organizar e efetivar sua atuação, o Conselho precisa dispor de um orçamento que viabilize suas ações, e de uma equipe administrativa alinhada aos princípios dos direitos humanos e em um número de pessoas suficiente para realizar o trabalho necessário para subsídio das tarefas do órgão.

Para pensarmos estas questões, primeiro localizaremos os tópicos da lei e do regimento interno que abordam elementos que fundamentam a autonomia. Em seguida apresentaremos as informações contidas nas atas e nos relatórios analisados que digam respeito à autonomia administrativa do Conselho, a partir de reflexões à respeito da secretaria executiva. Por último, falaremos sobre a autonomia financeira, a partir da esfera orçamentária.

A escolha pelas temáticas da secretaria executiva e do orçamento do órgão se deu por serem estes pontos que aparecem como centrais nas atas de reunião, nos relatórios e nas entrevistas. Um exemplo é a fala registrada em ata em setembro de 2015:

Helena Barreto (INTERVOZES) reconheceu a crise econômica na qual vem acompanhando, porém defendeu que o Ministro leve como encaminhamento a elaboração de uma proposta mínima de garantia de recursos para o Conselho no próximo ano. O conselheiro Darci Frigo (Dhesca-Brasil) reforçou as considerações apresentadas pela conselheira Helena de que tanto a Secretaria Executiva do Conselho, quanto o orçamento são peças fundamentais para a garantia da autonomia do CNDH. (CNDH, setembro de 2015, p.193)

---

<sup>13</sup> A equipe administrativa da secretaria executiva é responsável por tarefas como a de organização das diárias e passagens para realização das missões; organização das reuniões ordinárias e das atas de registro dessas reuniões; acompanhamento de recomendações e pedidos de informação feitos pelo plenário; recebimento de denúncias e envio destas à mesa diretora; etc. A autonomia em relação a nomeação das/os funcionárias/os da secretaria executiva diz respeito, portanto, a nomeação das pessoas responsáveis por tarefas fundamentais à atuação do Conselho.

Nos foi apresentada em entrevista a perspectiva de que a lei 12.986/2014 é pouco clara no que diz respeito à autonomia do Conselho, e que tem ela mesma limitações, principalmente nos assuntos da equipe administrativa e da organização do orçamento, que explicarei melhor mais adiante.

Repetindo alguns elementos presentes na lei e no regimento interno, pode-se observar que na lei, o artigo (4º) referente às competências do órgão apontam em seu primeiro ítem:

I - promover medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, inclusive os previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades (BRASIL, 2014a)

Já no regimento interno a redação do primeiro ítem do artigo 4º referente às competências se dá com a adição de uma expressão:

I - promover, *atuando com autonomia*, medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, inclusive os previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades (grifo nosso. CNDH, 2015)

Para além dessa menção no regimento interno do CNDH, não há nenhum outro trecho de sua lei ou regimento onde a autonomia e independência sejam explicitamente referidas. Porém, há outros trechos pertinentes à questão da autonomia, dado que influenciam diretamente na determinação de como são tomadas as decisões e como se dá a coordenação das atividades do Conselho. É o caso dos artigos da lei, citados na seção anterior, que determinam a escolha das organizações da sociedade civil em uma votação onde o eleitorado é composto pelas próprias entidades da sociedade civil; a escolha da presidência e da vice presidência em eleição onde os votantes são conselheiras/os representantes da sociedade civil e dos órgãos públicos, a elaboração do plano do orçamento como responsabilidade do plenário, e a própria composição do órgão, paritária entre representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, o que possibilita um equilíbrio de poder entre estes dois blocos.

### **5.3.1 Autonomia administrativa - apontamentos a respeito da Secretaria Executiva**

Em relação à secretaria executiva, é preciso lembrar que no momento de aprovação da lei foi vetado o artigo que definiria a escolha da Secretaria Executiva como tarefa do/a Presidente do Conselho. Se houvesse sido atribuído ao órgão a capacidade de nomeação do/a Secretário/a Executivo/a, haveria então autonomia do Conselho na escolha da coordenação de sua equipe administrativa, o que não ocorre devido ao veto. No formato aprovado, a

coordenação da equipe é de atribuição da pasta a qual o Conselho se encontra vinculado, dificultando o exercer da independência perante os órgãos de governo. Segundo o relatório de atividades do biênio 2016-2018<sup>14</sup> (CNDH, 2018b, p.14), “A validação do nome para ocupar o cargo de secretária/o executiva/o é feita pelo Plenário do CNDH e a nomeação da/o servidor pelo Ministério dos Direitos Humanos, tendo em vista a estrutura da Secretaria Executiva do CNDH como parte administrativa do MDH, conforme Decreto nº 9.122/2017”.

Desse trecho do relatório de atividades, depreende-se que o Conselho entende que, apesar de não ter poder de nomeação, pode consentir ou se opor ao nome indicado, em ato de validação - como foi feito na Resolução nº 15, de 10 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a designação da presidência, da mesa diretora e da secretaria executiva, referentes aos biênios 2016-2018 e 2018-2020. Entretanto, a atribuição de validar este nome não foi identificada por nós entre as atribuições descritas ao Conselho em sua lei e regimento interno.

As funções da secretaria executiva passam, dentre outras coisas, por manter e organizar a documentação e informações referentes aos trabalhos do CNDH, bem como informar o conselho em relação ao monitoramento das recomendações aprovadas pelo colegiado. Essas funções são apresentadas como fundamentais para a preservação da memória institucional do Conselho, para subsídio das atribuições de fiscalização das políticas nacionais de direitos humanos e monitoramento das recomendações feitas a entidades públicas e privadas (CNDH, 2018). As tarefas administrativas, fornecem recursos necessários para funções fundamentais da atuação do Conselho. A partir disso, torna-se possível compreender a associação traçada entre a secretaria executiva e a autonomia de atuação do órgão.

No relatório de atividades do biênio 2016-2018, quando apresentada a estrutura organizacional do Conselho, é sublinhado que a secretaria executiva, “por estar em sintonia com as diretrizes do CNDH”, foi parte importante para “a consolidação de autonomia e independência do Conselho como instituição Nacional dos Direitos Humanos conforme os Princípios Relativos ao Status das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (Princípio de Paris), definidas pela ONU em 1992” (CNDH, 2018b, p.15). Dado que o relatório de atividades é instituído após debates em torno das modificações necessárias para a aproximação dos princípios de Paris, a formulação das frases transcritas acima, com ênfase

---

<sup>14</sup> Nos relatórios de atividade há seção em que é apresentada a Secretaria Executiva e descrita suas funções. É interessante apontar que os conteúdos tidos como de importância para constar nos relatórios de atividade foram pauta de debate na 42ª reunião ordinária onde, em algumas falas, os/as conselheiros/as presentes citaram como importante a apresentação da estrutura do CNDH e seu funcionamento.

na apresentação de uma autonomia, parecem tentar construir uma exposição do Conselho e suas estruturas enquanto aptos ao reconhecimento.

Na gestão exercida de 2016 a 2018<sup>15</sup> a Secretaria Executiva teve um aumento de duas vezes no número de servidoras/es, passando de 7 para 14 pessoas. Esse crescimento foi resultado de movimentação interna da administração pública, onde servidoras/es foram transferidas entre órgãos (CNDH, 2018b, p.16). Em 2019 o número de funcionárias/os caiu para 11 e a busca pela reposição das vagas se deu de maneira árdua, com tal dificuldade sendo apontada como concomitante a um processo mais amplo de mudanças nos órgãos de participação social (CNDH, 2019e, p.19). De 2016 a 2019 o número de pessoas trabalhando na secretaria executiva foi menor do que os/as conselheiros/as entendem como ideal para o plena efetivação das tarefas necessárias ao funcionamento do órgão, sendo esse número de 15 pessoas (CNDH 2018; CNDH, 2019). Ademais, com o passar dos anos o Conselho teve a demanda pelo seu trabalho ampliada<sup>16</sup>, o que não foi acompanhado por uma melhora em qualidade nas suas estruturas administrativas.

Em entrevista foi mencionado que a compreensão de responsabilidade frente à secretaria executiva é palco de disputa contínua. Acrescento que isso se dá pelo fato da secretaria ser descrita como parte integrante da estrutura do Conselho, porém ser de nomeação da pasta a qual está vinculado, como já foi mencionado. Tal ambiguidade abre espaço para que aconteçam eventuais ingerências, como a ocorrida em 2019 quando, em intervenção que até então não havia acontecido, a Coordenadora Geral da equipe foi exonerada de seu cargo, sem diálogo com os/as conselheiros/as e nem com o restante da equipe da secretaria executiva, segundo o Conselho (CNDH, 2019e).

No site oficial do MMFDH foi publicada em agosto de 2019, sem data especificada, a seguinte nota à imprensa:

Acerca da exoneração da servidora CAROLINE DIAS DOS REIS, do cargo de Coordenadora-Geral do Conselho Nacional de Direitos Humanos, da Secretaria Nacional de Proteção Global, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos esclarece que, conforme previsão expressa da Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso II, os cargos em comissão são providos por livre nomeação e exoneração, em caráter transitório. Portanto, as eventuais mudanças no quadro de provimento independem de justificativa e são caracterizados como “ato discricionário” da Administração.

---

<sup>15</sup>Para os anos anteriores tais informações não foram encontradas dentre os documentos consultados.

<sup>16</sup> Cita-se, por exemplo, um aumento de 2000 ofícios para serem tramitados e expedidos pela Secretaria Executiva, no ano de 2019 (relatório 2019)

Informamos, ainda, que a servidora continuará exercendo seu cargo efetivo. E que, por ocupar cargo desta natureza, possui vínculo com a Administração, e não com a referida Comissão. A tentativa de alegar interferência nos trabalhos da Comissão é, portanto, inverídica e insustentável, sem qualquer fundamentação legal ou documental. Outro servidor com comprovada capacidade técnica será nomeado para a vaga.

A renovação do quadro de pessoal que desenvolvam funções é extremamente salutar ao princípio da eficiência administrativa e à democracia.

O Governo Brasileiro continua dando ao CNDH toda a autonomia que a legislação exige para que cumpra o seu papel institucional.<sup>17</sup>

A nota parece responder a comentários feitos anteriormente, que haviam acusado a ação como interferência nos trabalhos do Conselho - chamado erroneamente de “Comissão”. Justificando-se por intenção de melhoria na eficiência administrativa do órgão, a modificação é apresentada como benéfica também à democracia. A nota é finalizada afirmando que é dado ao órgão a autonomia exigida pela legislação, utilizando-se dos mesmos vocábulos empregados - isto é, operando no mesmo campo semântico - pelos membros que compõe o CNDH em discursos de defesa da independência do órgão.

Em nota pública publicada posteriormente pelo CNDH, que reproduzirei mais à frente, bem como em notícias publicadas em grandes portais<sup>18</sup>, a ação é ligada com efeito de causalidade à publicação pelo Conselho de recomendação de rejeição pelo Senado Federal da proposta de Reforma da Previdência (CNDH, 2019). A recomendação foi seguida de comentários feitos pela Ministra Damares Alves em sua página no Twitter<sup>19</sup>, onde ela desmerece a atuação do órgão e aponta sua desvinculação com as ações do mesmo.

---

<sup>17</sup> <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/agosto/nota-a-imprensa-cndh>

<sup>18</sup> <https://oglobo.globo.com/brasil/ministerio-de-damares-exonera-servidora-de-conselho-critico-reforma-da-previdencia-23909328>  
<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/08/damares-exonera-coordenadora-de-conselho-apos-orgao-criticar-reforma-da-previdencia.shtml>

<sup>19</sup> <https://twitter.com/DamaresAlves/status/1166105284122742789>





**Damares Alves** ✓  
@DamaresAlves

Não, jornalista. Este Conselho não é ligado a mim. Atua de forma independente. Aliás, recomendo que ignorem as manifestações ideológicas deste colegiado, que está longe de se preocupar com direitos humanos.



Órgão ligado a Damares pede que Senado rejeite reforma da Previdência  
Conselho Nacional dos Direitos Humanos diz que mudanças na aposentadoria promoverá "graves retrocessos sociais" e rompem com a solidariedade  
[metropoles.com](https://metropoles.com)

Em setembro de 2019 o CNDH publicou nota em seu site onde é apresentada a compreensão de que a exoneração da Secretaria Executiva ocorreu em divergência com os princípios nos quais se baseiam o Conselho e com o caminho processual de aproximação aos princípios de Paris e às recomendações feitas na Revisão Periódica Universal (quando foi avaliada a situação de direitos humanos nos países, foram feitas algumas observações referentes ao CNDH). Avaliam também que tal ato não é pontual e ocorreu em convergência com outras atitudes anteriores que tiveram como consequência a obstaculização da atuação do órgão. Igualmente ocorreu em convergência dentro de processo de desmonte que abarca outros órgãos da esfera federal. Embora longa, vale reproduzir a nota integralmente:

#### NOTA PÚBLICA EM DEFESA DA AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DO CNDH

De forma arbitrária e desrespeitando o art. 7º da Lei 12.986 de 2014, que criou o CNDH, bem como o Objetivo Estratégico 1 da Diretriz 1 do

Plano Nacional dos Direitos Humanos-3, a Ministra Damares Alves do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) do Governo do Presidente da República Jair Bolsonaro, interveio no CNDH e destituiu a Coordenadora-Geral escolhida pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos. O ato de exoneração foi publicado no Diário Oficial da União em 27 de agosto de 2019, data que entrará para história do Conselho como um dos maiores ataques por ele sofrido. O CNDH encontra-se sob intervenção, na mesma e grave situação enfrentada pelo CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, e também os demais conselhos que foram extintos por decreto e outros normativos, cujos representantes da sociedade civil foram cassados e possuem presidentes biônicos indicados pelo governo e não eleitos por seus pares e demais ataques a representação da sociedade civil e do funcionamento pleno do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, do CNDI – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, do CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, da CEMDP - Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, do CONAD – Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, do CNCD/LGBT – Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos LGBT, do CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, do CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente, do CIAMP-Rua - Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua, do CNPI – Conselho Nacional de Políticas Indigenistas, do CNPCT – Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, do CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. A atuação do MMFDH e a intervenção nos conselhos está na contramão das recomendações feitas ao Brasil, e por ele aceitas, no processo de Revisão Periódica Universal (RPU). A RPU é uma avaliação entre Estados (governos), que se avaliam mutuamente quanto à situação de direitos humanos, gerando um conjunto de recomendações. É um processo único que compreende a avaliação periódica da situação de direitos humanos de todos os 193 Estados membros das Nações Unidas. Em relação ao CNDH as Nações Unidas fizeram as seguintes recomendações ao Brasil: 136.25 - Deixar o Conselho Nacional dos Direitos Humanos em linha com os Princípios de Paris; 136.26 - Disponibilizar os recursos necessários para que o Conselho Nacional dos Direitos Humanos aumente sua independência para cumprir efetivamente suas funções; 136.27 - Fornecer ao Conselho Nacional dos Direitos Humanos a independência orçamentária, administrativa e política necessária para o total cumprimento de suas funções; 136.28 - Fornecer ao Conselho Nacional dos Direitos Humanos a independência orçamentária, administrativa e política necessária para o exercício de seu novo mandato; 136.31 - Alinhar totalmente suas instituições nacionais de direitos humanos, principalmente o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, com os Princípios de Paris; O CNDH escolheu sua Secretária Executiva em dezembro de 2018, após a eleição de seus membros e da mesa diretora para 2018-2020, procedimento usual e de afirmação de sua autonomia, e não aceitará essa intervenção e a designação de coordenador geral biônico no Conselho, denunciando a intervenção no âmbito das Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos, Comissão de Direitos Humanos da Câmara e Senado, Supremo Tribunal Federal. Ressalte-se ainda que a Secretária Executiva escolhida pelo CNDH é uma servidora pública com comprovada experiência na Administração Pública Federal, jovem e negra. O CNDH já vinha sofrendo um processo de inviabilização de suas atribuições legais, em decorrência de cortes orçamentários, insuficiência de pessoal para desincumbir suas missões e

atividades. Além disso, desde o dia 26 de agosto o Conselho também está sendo impedido de tornar públicas suas recomendações, decisões e resoluções no sítio eletrônico do Ministério dos Direitos Humanos, ao qual está vinculado para esta finalidade. O ato de intervenção é gravíssimo e ocorre um dia após a Ministra realizar ataque público ao CNDH recomendando que suas manifestações sejam ignoradas e afirmar que o mesmo “está longe de se preocupar com direitos humanos”. Esta afirmação da Ministra é inaceitável e reflete uma visão de descompromisso com a política de defesa dos direitos humanos no país e com a própria democracia, que no Brasil tem uma dimensão muito forte de participação social. O Conselho Nacional dos Direitos Humanos reafirma sua disposição de enfrentar essa investida ilegal e autoritária por parte do Governo Federal e adotará todas as medidas jurídicas e legais para fazer valer sua autonomia e independência, vital para que possa cumprir sua missão constitucional. O CNDH encaminhará o Relatório produzido pela participação social aos Ministros do Supremo Tribunal Federal em face da decisão cautelar proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121. O CNDH continua em funcionamento, resistindo e incumbido de velar pelo efetivo respeito aos direitos humanos no país. (CNDH, 2019d)

### **5.3.2 Autonomia financeira - apontamentos a respeito da administração orçamentária**

Rememorando, a respeito do orçamento, na Lei 12.986/2014 estabelece-se, no art.14, que “As despesas decorrentes do funcionamento do CNDH correrão à conta de dotação própria no orçamento da União”. O regimento interno quando nomeia as atribuições do plenário do Conselho, no art.9, item XV, aponta como uma delas a de “elaborar sua proposta orçamentária, para fins de inclusão no orçamento da União, de modo a atender as despesas decorrentes de seu funcionamento.” E no art.24, já citado neste relatório anteriormente, indica que “A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República proverá os recursos necessários à consecução das finalidades do CNDH, inclusive mediante a nomeação de servidor para sua Secretaria Executiva”.

Diferentemente do apontado em lei, o CNDH não conta com dotação orçamentária<sup>20</sup> própria (por razões que serão expostas mais à frente). Ainda assim, aponta-se como incumbência do plenário do Conselho a elaboração da proposta orçamentária para seu funcionamento. O que significa que o órgão é responsável por criar a projeção do orçamento necessário para o próximo ano, mas depende da decisão do repasse dos recursos pelo órgão gestor de direitos humanos.

No relatório de atividades do biênio 2016-2018 é apresentada explicação para o modo como está estruturada a organização e o repasse orçamentário:

---

<sup>20</sup> “Dotação orçamentária é o valor monetário autorizado, consignado na lei do orçamento (LOA), para atender uma determinada programação orçamentária.” segundo explicação contida no site do Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/dotacao-orcamentaria>

A Lei nº 12.986/14, de criação do CNDH, estabelece que as despesas decorrentes do funcionamento do CNDH correrão à conta de dotação própria do orçamento da União. Entretanto, considerando o processo de transformação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) para CNDH e os trâmites burocráticos da administração pública necessários para construção, a médio/ longo prazo, de uma unidade de gestão própria da União, o Regimento Interno previu que o Ministério de Direitos Humanos proverá os recursos necessários à consecução das finalidades do CNDH (CNDH, 2018b, p.17)

Em entrevista, foi dito que o fato do Conselho não apresentar esta dotação própria se dá devido a não ser um órgão executivo, e ter necessidade portanto que a dotação esteja vinculada a um órgão que tenha papel executivo e que esteja apto a fazer gestão orçamentária.

Desde o início da nova estrutura do Conselho, esta configuração suscitava questionamentos referentes à existência, de fato, de uma autonomia. Como a fala registrada em ata da 4ª reunião ordinária, em abril de 2015:

Rildo Marques (MNDH) fala em uma autonomia e liberdade de deliberação esquizofrênica, pois o conselho tem a liberdade política de falar, mas a efetivação das deliberações vem de quem cuida do cofre, e não tendo o conselho autonomia orçamentária, está dependente das escolhas orçamentária da SDH (CNDH, 2015, Atas de reuniões, p.93)

Na ata da 9ª reunião ordinária, ocorrida em setembro de 2015, podemos localizar os primeiros debates em torno da preparação da proposta orçamentária, o que exemplifica o processo de planejamento:

Pepe Vargas (Ministro da SDH/PR) disse que o Conselho precisa ter uma proposta de execução orçamentária, definindo um plano nacional de atuação. Questionou qual seria o tamanho do orçamento necessário e qual a proposta orçamentária seria apresentada. Disse que a peça orçamentária vai tramitar pela comissão mista de orçamento, terá um relator designado, terão relatores setoriais designados e que em qualquer etapa, em qualquer fase é possível fazer o contato com o relator e fazer detalhamentos na proposta orçamentária. (CNDH, 2015, p.193)

Nesta mesma discussão, seguem-se comentários a respeito da importância do planejamento e, em diálogo propositivo com o Ministro da então Secretaria de Direitos Humanos (SDH), são sugeridas a colaboração entre funcionários da área de gestão da SDH e o CNDH:

A Vice-presidente do CNDH **Ivana Farina (CNPB)** disse que na elaboração de uma lei orçamentária você pode ter elementos de despesas já executados. O Conselho tem a previsão de reuniões Ordinárias, de quantas comissões ele estabeleceu, mas que essa previsão não pode ser apresentada de forma improvisada. Disse que a Mesa Diretora pode acolher essa demanda e ter o trabalho de coletar o quantitativo da despesa já executada esse ano e do CDDPH no ano anterior e fazer uma projeção. O Conselho em seu planejamento terá também que lidar com a possibilidade de suplementação de crédito, de alteração de grupos de despesa. Sugeriu que a SDH disponibilizasse um técnico da área orçamentária. Com isso, seria possível comparecer ao congresso com uma proposta de projeção. O Presidente do CNDH **Pepe Vargas (Ministro da SDH/PR)** disse que o encaminhamento apresentado seria o adequado. Que seria importante um servidor da área de gestão para fazer o levantamento das ações, um servidor da área do orçamento que faria o levantamento dos elementos de despesas realizadas pelos CNDH. Ressaltou que apesar do CNDH já ter a previsão das reuniões ordinárias, existe um fator imprevisível que é a quantidade de missões externas que serão realizadas. Seria possível também fazer opções por reuniões que custem menos para se destinar as ações externas das comissões. Disse acreditar que na próxima reunião da Mesa Diretora seria possível apresentar algum resultado. (CNDH, 2015, Atas de reunião, p.194)

Ainda nesta mesma reunião, no segundo dia de realização, volta à pauta o planejamento estratégico do Conselho, quando é decidido pelo auxílio de uma funcionária de uma das organizações da sociedade civil que são representadas no Conselho naquele ano:

A conselheira **Sandra Greco (Aldeias Infantis)** disse que a sua instituição já realiza o planejamento estratégico há dez anos e é uma ferramenta realmente bastante importante. Disse que o facilitador do planejamento apenas orienta, mas quem dá o marco político é o Conselho. As comissões já são os eixos do planejamento. Então se as comissões começarem a trabalhar e apontar os temas estratégicos, esse já é o norte para o planejamento. Finalizou informando que sua organização tem uma pessoa habilitada internacionalmente para fazer o planejamento estratégico e que estaria a disposição do Conselho para fazer o planejamento, inclusive com os materiais específicos para o planejamento. A Vice-presidente do CNDH **Ivana Farina (CNPB)** fez o encaminhamento de acolher a proposta da conselheira Sandra Greco, que disponibilizou uma técnica habilitada para realizar o planejamento estratégico do CNDH. (CNDH, 2015, Atas de reuniões, p.203)

Em reuniões posteriores, e ao longo do ano, o planejamento estratégico continuou sendo construído, bem como foram organizados encontros fora das reuniões para que se organizasse em detalhes este processo. Ao fim, tem-se a organização do planejamento para o ano de 2016, prevendo um número - não especificado em ata - de reuniões plenárias,

comissões, subcomissões e missões. Este planejamento seria utilizado como base para previsão orçamentária. É o que se apresenta na ata da 15ª reunião ordinária, em dezembro de 2015.

O plano estratégico deveria seguir esse caminho, na efetividade das ações e do monitoramento. O conselheiro **Darci Frigo (DHESCA-BRASIL)** disse que para uma efetividade nas ações do conselho o planejamento deveria: (1) garantir efetividade às resoluções do CNDH, (2) pactuar com SDH protocolos sobre funcionamento, autonomia e relação com o CNDH, (3) divulgação das decisões. (4) estabelecer protocolo de monitoramento das ações/decisões do CNDH, (5) entrega dos relatórios/resoluções aos órgãos públicos ou empresas diretamente, por meio de audiências; (6) reunião com o Secretário Rogério Sottili, para debater a proposta de estruturação e planejamento do CNDH, (7) fortalecer a estrutura do CNDH. (8) implementar a resolução dos fluxos, e (9) promover meios para tornar célere os trabalhos da mesa diretora e da secretaria executiva. Durante a reunião foi elaborado um documento com o número de reuniões plenárias, comissões, subcomissões e missões para o ano de 2016. Este documento será utilizado na construção do orçamento do CNDH. (CNDH, 2015, p.272)

É interessante citar que realizamos tentativas de acesso à informações do orçamento do Conselho no site do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o que se mostrou extremamente difícil e impossibilitou a checagem dos dados de execução orçamentária. Ainda assim, esta tentativa se mostrou pertinente pois nela percebemos que não era possível localizar os dados específicos referentes ao CNDH para os anos de 2014 a 2016. Com o trabalho com outros documentos, como os relatórios de atividades e as entrevistas, concluímos que isto era por conta do orçamento do Conselho estar diluído em ações orçamentárias<sup>21</sup> gerais da então Secretaria de Direitos Humanos. Para os anos de 2017 a 2019, não conseguimos compreender os dados presentes no site do SIOP, o que mostra a opacidade dos dados do governo, de difícil acesso à sociedade. Entretanto, para os anos de 2017 a 2019, pudemos localizar o Conselho Nacional de Direitos Humanos, dado que nestes anos contou-se com marcadores orçamentários específicos para o CNDH. O processo de conquista desses marcadores específicos será explicitado agora.

[...] a Secretaria Executiva do CNDH junto com a Secretaria Nacional de Cidadania/MDH definiram como objetivo prioritário de seu planejamento

---

<sup>21</sup> No Manual Técnico do Orçamento, para o ano de 2019, disponibilizado pelo Ministério do Planejamento, desenvolvimento e gestão, *ação orçamentária* é definida como: “Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos.”

estratégico o avanço na criação de uma dotação orçamentária própria do CNDH. Em 2017, foi criado um plano orçamentário dentro da ação orçamentária da Secretaria Nacional de Cidadania/MDH e disponibilizado um recurso de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais). Em 2018, foi dado um passo significativo e proposta a criação de uma ação orçamentária própria do CNDH, que foi aprovada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) e, assim, apresentada no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2019 (PLOA 2019) para aprovação do Congresso Nacional. A ação orçamentária própria (2190 – Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos Humanos) tem previsão de R\$540.000,00 (quinhentos e quarenta mil reais) e, ainda que dentro da unidade de gestão do MDH, tem arcabouço legal e simboliza um avanço fundamental na autonomia administrativa. (CNDH, 2018b. p.17)

Em 2017 (para ser aplicado ao ano de 2018), portanto, foi criado um plano orçamentário, o que significa “uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto.”<sup>22</sup> Em entrevista nos foi apresentada a ideia de que o plano orçamentário torna mais transparente para o Conselho quais são os limites de gastos disponíveis para aquele ano. Dado este que não era transparente nos anos anteriores. Este plano orçamentário estava ligado a uma ação orçamentária da então Secretaria Nacional de Cidadania, do Ministério dos Direitos Humanos.

Já em 2018 (para ser aplicada ao ano de 2019), foi criada uma ação orçamentária própria do CNDH, que possui arcabouço legal, como citado no relatório. Isto é, estava descrita no Projeto de lei Orçamentária de 2019 e assim sendo, possuía a garantia de que não seria modificada, a não ser por uma transformação desse Projeto de Lei, autorizada pelo congresso nacional. Devido a isto, tal processo de criação da ação orçamentária é apresentado pelo Conselho como um ganho em autonomia.

Em 2019, dos R\$540.000 que haviam sido previstos, foram aprovados R\$513.000. Este valor sofreu o contingenciamento de 29%, que foi desbloqueado ao longo do ano (CNDH, 2019, p.22). Não são explicitadas no relatório maiores explicações à respeito deste contingenciamento.

Dando continuidade ao processo que havia sido começado com a criação de um plano orçamentário, seguido da criação de uma ação orçamentária específica, o CNDH em 2019 fez

---

<sup>22</sup> Explicação presente no Manual Técnico do Orçamento para o ano de 2019.

a solicitação ao MMFDH da abertura de um CNPJ<sup>23</sup> e da criação de uma Unidade Orçamentária<sup>24</sup> própria:

Em julho de 2019, foi solicitado pelo CNDH ao MMFDH a abertura de CNPJ e criação de Unidade Orçamentária própria para o Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH, visto a importância de avançar no processo de independência orçamentária deste Órgão Colegiado para alcançar o credenciamento deste Conselho como Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH) do Brasil junto ao Comitê Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. O Conselho não obteve resposta com relação ao pleito do CNPJ até o presente momento, mesmo após a realização de articulações presenciais com a área de gestão do Ministério. É importante ressaltar que o processo foi concluído pelo Ministério sem nenhuma resposta positiva ou negativa acerca da solicitação. Com relação ao pedido de criação de unidade orçamentária própria, o Ministério respondeu informando que estaria disponível para 2020 um Programa Orçamentário pro CNDH dentro de uma Ação Orçamentária destinada a todos os órgãos colegiados vinculados ao Ministério. (CNDH, 2019e, p.23)

Desta exposição, depreende-se que para o ano de 2020 houve um recuo no que havia sido conquistado, e o Conselho voltou a estar vinculado a uma ação orçamentária mais abrangente, não mais específica para o CNDH. Ademais, o CNDH não recebeu resposta em relação ao seu pedido de abertura de CNPJ.

Como complementar ao orçamento disponibilizado ao Conselho, a partir do ano de 2016, a Secretaria Executiva passou a apresentar diretamente aos parlamentares projetos para a concessão de emendas destinadas ao CNDH (CNDH, 2018b, p.17).

[...] enfatizando que, com a justificativa da emenda parlamentar expressamente indicada à ação orçamentária do Conselho, a utilização desse recurso deverá definida por esse colegiado. Assim, em 2016, para exercício em 2017, foi concedido uma emenda de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) pela Deputada Federal Maria do Rosário. Em 2018, para exercício em 2019, foram concedidas duas emendas parlamentares, uma de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) pelo Deputado Paulão e uma de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) pela Senadora Vanessa Grazziotin. (*idem*)

---

<sup>23</sup> A necessidade de criação de um CNPJ aparece anteriormente (2018) vinculada a compra de um domínio próprio para hospedagem de um site do CNDH. Este tema será comentado em item posterior do relatório.

<sup>24</sup> No Manual as *unidades orçamentárias* (UO) são assim descritas: “As UOs, apesar de não integrarem o Sistema de Planejamento e Orçamento previsto no caput do art. 4º da Lei nº 10.180, de 2001, ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial, e desempenham o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, tendo em vista a consistência da programação de sua unidade.” (p.11). Diz-se também que “As UOs são responsáveis pela apresentação da programação orçamentária detalhada da despesa por programa, ação e subtítulo.” (p.12)



Em 2019, para exercício em 2020, para incrementar o montante de R\$400.000 enviado via Projeto de lei orçamentária - valor menor do que dos anos anteriores -, o Conselho captou via emendas parlamentares o valor de R\$1.100.000, destinados pelos/as Deputados/as Glauber Braga, Helder Salomão, Maria do Rosário, Paulão e pelo Senador Paulo Rocha. Apenas desta maneira foi possível ao Conselho ter um montante disponível que cumpra com o mínimo necessário, avaliado em R\$1.000.000, para o pagamento, sobretudo, de passagens e diárias necessárias ao deslocamento dos/as Conselheiros/as para reuniões e missões (CNDH, 2019e. p.23).

#### **5.4 Impactos das mudanças de governos e transformações das Secretarias e Ministérios**

Como anteriormente dito na apresentação deste órgão colegiado, o CNDH, desde sua criação, passou por três governos presidenciais (Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro) e esteve vinculado a diferentes formatos de órgãos responsáveis pelas políticas federais de direitos humanos: Secretaria de Direitos Humanos; Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (que no ano seguinte se transforma em Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e de Direitos Humanos, e posteriormente tem suas competências passadas ao Ministério da Justiça e Cidadania); Ministério dos Direitos Humanos; e, por fim, o atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Nas entrevistas realizadas com conselheiros/as e ex-conselheiros/as foram trazidas diferentes interpretações referentes o impacto no CNDH das transformações citadas. Quanto aos ministérios, alguns criticaram as mudanças como excessivas, disseram que provocaram instabilidade administrativa ao Conselho; outros apresentaram essas mudanças e as consequências delas como naturais, isto é, características da administração pública. Em relação aos governos, os marcos temporais colocados por cada entrevistado/a foram diferentes. Alguns falam em desafios colocados desde 2014, outros localizam na deposição da Presidenta Dilma o início de uma fase de retrocesso em relação às pautas de direitos humanos. A maioria, entretanto, afirma que as maiores modificações ocorreram com o início do governo Bolsonaro.

Nas atas das reuniões podemos ter acesso a falas de algumas/alguns dos ministras/os, assim como podemos ter conhecimento de parte das discussões ocorridas no momento das mudanças de ministérios e governos, e observar nestas discussões as expectativas que os conselheiros e conselheiras expressavam para os momentos subsequentes.

Com referência ao contato entre o Conselho e as ministras, ministros e secretários das pastas às quais o conselho esteve vinculado, há registrado, entre 2014 e 2018, a existência de encontros com cada um deles.

Nem sempre as atas permitem conhecer os conteúdos dos encontros, devido à variação entre a qualidade e quantidade das informações relatadas no decorrer do tempo. Com a ministra Ideli Salvatti (2014-2015, assídua em muitas reuniões), o ministro Pepe Vargas (2015), o secretário Rogério Sotilli, a ministra Nilma Lino (2015-2016) e a secretária Flávia Piovesan (2016-2017), ocorreram trocas diretas, com a presença destes nas reuniões plenárias, onde se apresentaram e prestaram homenagens à existência do Conselho. A prestação de deferência ao trabalho das/os defensoras/es dos direitos humanos é frequente nessas participações das/os chefes das pastas nas reuniões. Com o ministro Alexandre de Moraes - que esteve à frente do Ministério da Justiça quando este foi responsável pelas políticas de direitos humanos -, é registrada uma reunião externa, sem descrição do que foi objeto do encontro. Com a ministra Luislinda Vallois (2017-2018), é registrada sua presença em reunião, no entanto sem nenhuma descrição do que foi dito. Já a partir de 2019, após a nomeação da ministra Damares Alves, não foi registrada presença em nenhuma reunião ordinária nem em reunião externa. Passo, agora, a um detalhamento dos conteúdos dos encontros que estão registrados em ata.

A ministra Ideli Salvatti e o Ministro Pepe Vargas, quando estiveram à frente da então Secretaria de Direitos Humanos, tiveram presença assídua no Conselho, dado que foram também presidentes do órgão. Durante a gestão do ministro Pepe Vargas, em 2015, ocorreu a fusão em um único ministério das pastas de direitos humanos, da igualdade racial e das políticas para mulheres. Na 9ª reunião ordinária, em setembro de 2015<sup>25</sup>, esta intenção de fusão foi apresentada e suscitou no conselheiro Everaldo Patriota uma manifestação de preocupação não apenas pela reforma ministerial, mas também por um movimento mais abrangente em relação à condução das políticas públicas de direitos humanos:

**Paulo Maldos (SDH/PR)** apresentou o ponto de pauta seguinte que trata da reforma ministerial. Disse que as informações que tem não são muitas, mas que há mesmo uma proposta de reacomodação, de uma economia de recursos e concentração de responsabilidades, um redesenho de uma parte dos ministérios. Existem diferentes cenários sendo analisados pelo Ministério do Planejamento e nenhum outro

---

<sup>25</sup> Um mês antes da publicação da MPV 696 de 2 de outubro de 2015, que, dentre outras coisas, extinguiu os cargos de Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República e de Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, e instituiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

ministério tem qualquer informação precisa sobre o que está sendo construído. O conselheiro **Everaldo Patriota (OAB)** disse que há uma agenda conservadora tomando conta da condução política do país e que essa agenda conservadora sempre se opôs que os direitos humanos tivessem uma secretaria, que as mulheres tivessem uma secretaria. Ressaltou que a decisão é política. Sugeriu que o CNDH enviasse um pedido para os líderes partidários informando que o CNDH acha importante a manutenção dessa Secretaria. Entende que a manifestação deva ser do Conselho, e entende que, para os representantes governamentais, fica difícil votar essa deliberação. Ressaltou a situação atual de violações diárias de direitos humanos, como no caso dos indígenas, do sistema prisional e a importância do Conselho em suas recomendações que estão sendo exitosas como no caso das audiências de custódia. O conselheiro **Paulo Maldos (SDH/PR)** defendeu que a manifestação fosse feita pela sociedade civil, a partir de sua participação social e não pelo CNDH, pois, por ser um órgão do estado, poderia gerar algum constrangimento. (grifos originais do documento, 2015, p.203)

Nesta mesma reunião, o ministro Pepe Vargas se posiciona em relação à pauta em debate:

O Presidente do CNDH **Pepe Vargas (Ministro da SDH/PR)** disse que queria deixar muito claro que o governo não está fazendo nada as escondidas e que em uma reunião da coordenação de governo, o Ministro do Planejamento colocou que o Ministério do Planejamento está incumbido pela Presidência da República de fazer uma análise, um estudo para fazer propostas que a imprensa tá chamando de reforma administrativa ou reforma ministerial, mas se trata de fazer propostas que visam à redução de gastos e enxugamento da máquina administrativa dentro do que for possível sem comprometer as políticas públicas. Não estaria em jogo o fim de uma política de direitos humanos, não estaria em jogo o fim de uma política de promoção da igualdade racial, não estaria em jogo o fim de uma política de defesa dos direitos das mulheres. Disse que qualquer gestor público sempre procura otimizar os seus recursos, otimizar a sua capacidade de gestão. O que se poderia estar sendo colocado em discussão seria se a Secretaria de Direitos Humanos continuará tendo status de Ministério. (Redação e grifos originais do documento. CNDH, 2015, p.199)

Nesta reunião, dá-se como encaminhamento a publicação de uma nota pública, mas opta-se pela publicação a partir das entidades da sociedade civil representadas no Conselho, e não em nome do CNDH.

Na 10ª reunião ordinária, em outubro de 2015, é debatida a publicação da MPV que criou o novo Ministério. Nesta ocasião, é apresentado Rogério Sottili, o Secretário de Direitos Humanos, que atuaria no interior do recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade

Racial e dos Direitos Humanos. As falas transcritas a seguir apresentam as dúvidas e preocupações presentes em relação à transformação ministerial, bem como exibem a deferência prestada ao Conselho pelo secretário, que mostra seu vínculo com a luta por direitos humanos:

**Ivana Farina (CNPQ)** saudou a todos os presentes e disse que compareceu ao Gabinete solicitando a presença do Secretário dos Direitos Humanos recém-empossado Rogério Sottili. Disse que a Medida Provisória de criação do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, apresenta algumas lacunas em relação ao CNDH. O CNDH está nominado como CDDPH, que não existe mais, e também há uma omissão quanto à representação da SEDH no Conselho. O conselheiro **Everaldo Patriota (OAB)** questionou se a Ministra teria agenda pra presidir todos esses conselhos do novo Ministério e que acredita que determinar como titular o Secretário Especial de Direitos Humanos como representante da SDH garantiria uma maior presença da Presidência no Conselho. O Secretário dos Direitos Humanos Rogério Sottili (Secretário Especial da SDH/PR) saudou a todas e a todos e informou sobre o processo de estruturação do novo Ministério. Lembrou o processo de aprovação do CNDH pelo Congresso, e a sua participação na então Secretaria Especial dos Direitos Humanos, promovendo reuniões com o Presidente do Senado, com o Presidente da Câmara e com o Presidente da Comissão pra que se colocasse em pauta a aprovação do Conselho. Relatou sua trajetória na pauta dos direitos humanos, sendo um dos fundadores do MST, no final dos anos 70. Trabalhou com Plínio de Arruda Sampaio, com José Gomes da Silva, nas construções dos planos agrários do PT e na Secretaria Agrária Nacional do PT. Esteve à frente da assessoria na Assembleia Constituinte e foi Secretário executivo do Ministro Paulo Vannuchi durante a sua passagem pela Secretaria de Direitos Humanos. Ressaltou que o Plano Nacional dos Direitos Humanos se constitui hoje em uma referência mundial e ainda em construção. Em seguida, foi convidado para a Secretaria Geral da Presidência. Finalmente, antes do final de dois mil e doze, foi convidado pelo Prefeito Fernando Haddad pra construir a Secretaria de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo. Como uma das ações da Secretaria de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo ressaltou os programas: “De Braços Abertos”, que trata da questão de usuários de crack e outras drogas; “Transcidadania” voltado para travestis e transexuais, os trabalhos com a população em situação de rua, o projeto “Ruas de Memórias” e a construção de uma política para migrantes, na cidade de São Paulo. Em seguida, relatou o compromisso assumido pela Presidenta Dilma em relação à reestruturação dos Ministérios. No caso do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos houve a reunificação das três pastas, sendo conduzido pela Ministra Nilma Lino Gomes. Como Secretário Especial de Igualdade Racial assumiu Ronaldo Barros, na Secretaria Especial das Mulheres, a Eleonora Menicucci, sendo ele convidado pra assumir a Secretaria Especial dos Direitos Humanos. O

desafio maior atualmente são as restrições orçamentárias, que levará a um corte bastante significativo de cargos nas três áreas. Disse que as dificuldades na construção do novo ministério pode ser uma oportunidade de se fazer correções nas articulações entre as áreas, como também na gestão. O novo Ministério terá uma gestão unificada, tendo apenas uma área jurídica, apenas um RH, entre outros. **Everaldo Patriota (OAB)** disse que a experiência do Secretário, o seu caminhar, era para um status de Ministro, não para ser um Secretário. Disse que a SDH já não possuía estrutura e que agora serão racionalizados também o jurídico, a gestão e o administrativo. Ressaltou o sonho do Conselho que esperou dezoito anos para deixar de ser CDDPH e se tornar CNDH, com o anseio de ser credenciado na ONU como órgão de Direitos Humanos. Disse que apesar de ser um Conselho paritário, não segue os “Princípios de Paris” e não há autonomia. Disse que a transição é quase que um atestado de óbito ao CNDH. Desejou sucesso ao Secretário e lamentou que os Direitos Humanos não sejam tratados como prioridade. O Secretário Especial **Rogério Sottili (MMIRDH)** disse que dificilmente aceitaria o convite para vir a ser Secretário em condições normais, pois o trabalho na Secretaria Municipal estava em andamento e teria maiores demandas a partir do próximo ano, quando o atual Secretário Eduardo Suplicy sairá para ser candidato a Vereador, mas diante de uma situação de crise, uma situação de fragilidade governamental, se sentiu na obrigação de considerar essa hipótese. (Grifos e redação do documento original. CNDH, 2015, Atas de reuniões, p.211-212)

Se nesta reunião (10<sup>a</sup>) é apresentado o Secretário dos Direitos Humanos, na reunião seguinte, 11<sup>a</sup>, de novembro de 2015, é a vez da Ministra Nilma Lino comparecer para apresentar-se. Em sua fala, ela também expõe uma interpretação do momento de criação do Ministério, como fusão das secretarias:

A **Ministra Nilma Lino (MMIRDH)** desejou bom dia a todas e todos. Disse que, como professora e pesquisadora, já leu e falou muito sobre a atuação do CNDH e que agora se encontra trabalhando junto com os conselheiros. Ressaltou que gostaria inicialmente de falar de que vem fazendo em conjunto com o Secretário Rogério Sottili, no Ministério e na Secretaria. Disse que as pastas que tinham status de Ministério eram frutos de lutas muito específicas e históricas. Falou que a Presidenta Dilma resistiu em fazer essa junção e foi até o último momento resistindo, mas chegou um momento que teve que tomar essa decisão, e todos sabem que nem sempre as decisões são as mais simpáticas. Quando sugeriram que o nome que queriam dar ao novo Ministério seria Cidadania, as Ministras solicitaram a manutenção dos nomes das Secretarias para não enfraquecer as pautas e dar maior visibilidade. Então deixou Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Então, disse que o desafio no momento, com esse novo Ministério e dar um passo a frente, pensando as pautas conjuntamente, fazendo com que os Conselhos dialoguem. Quanto à

Presidência do CNDH, esta ficará a cargo do Secretário-Especial Rogério Sottili, para que ele acompanhe o Conselho, e a Ministra participará sempre que possível. Relatou que é professora de graduação e pós-graduação da Universidade Federal de Minas Gerais, da faculdade de Educação, e sempre atuou na área de política educacional, movimentos sociais, gênero e raça, tanto na vida acadêmica e nas suas produções, como também na vida política. Esteve sempre perto dos movimentos sociais, em destaque o movimento negro e movimento de mulheres negras. Foi também conselheira do Conselho Nacional de Educação. Concluiu dizendo que queria trazer para o colegiado sua apresentação e dizer do carinho e respeito que tem por todos, que sabe da dureza dos temas que são discutidos e que a intenção é que o Ministério possa fortalecer as ações. (Grifos e redação do documento original. CNDH, 2015, p.237)

Após uma rodada de fala de conselheiras/os presentes na reunião, a Ministra se manifesta mais uma vez. Em seu discurso faz referência ao Paulo Freire, uma figura muito cara aos educadores e aos movimentos sociais, e também manifesta sua compreensão do objetivo das políticas de direitos humanos de então: efetivar todos os sujeitos como sujeitos de direito.

A Ministra **Nilma Lino Gomes (MMIRDH)** agradeceu as pessoas que se manifestaram representando o Conselho, e disse que todas as lutas coincidem em muitos aspectos e os Direitos Humanos lutam por direitos de sujeitos excluídos de vários processos. Relatou que esteve com o Secretário Rogério Sottili em uma reunião de gestores de Direitos Humanos em São Paulo e conversou repensando em uns teóricos de que quando se atua na área dos movimentos sociais, principalmente quando se trabalha com o Estado, muitas vezes se tem embates e uma necessidade de uma capacidade de articulação e negociação. Disse que construíram uma pedagogia do conflito e gosta muito dessa ideia da pedagogia do conflito, não porque é educadora, mas entende que a educação não é só escolar e que neste caso é um processo educativo, que nos reeducamos a cada momento na cultura, nas tensões, na política e nas lutas contra as desigualdades. Citou Paulo Freire, que diz que o oprimido na luta contra a opressão, se reeduca e constrói formas de libertação da opressão que vive. Pontuou que gosta desse autor porque ele fala do objetivo de formar subjetividades inconformistas e rebeldes contra toda e qualquer forma de opressão e discriminação. O objetivo é que o governo diga que “todos são sujeitos de direitos”, principalmente aos grupos mais vulneráveis. Relatou que a maior luta nos Direitos Humanos, na política e na ação dos Movimentos Sociais é a questão estrutural que vem desde o descobrimento e a partir disso começou toda a ideia de racialização, que separa entre quem é humano e quem não é humano. Finalizou dizendo que o que mais fascina é o fato da diferença nos

tornar também mais humanos. (Grifos e redação do documento original. CNDH, 2015, atas de reuniões, p.238)

No ano de 2016, quando do processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff e início do governo interino de Michel Temer, foi anunciada a extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, e da transferência de suas competências para o Ministério da Justiça e Cidadania. Tal decisão é publicada na MP 726, de 12 de maio de 2016.

Na mesma data, ocorreu a 16ª reunião ordinária, onde o assunto foi debatido e registrado em sumário executivo. As/os conselheiras/os indicaram preocupações referentes à autonomia financeira do Conselho, à disponibilidade de verba e espaço físico para realização das reuniões, à possibilidade do retrocesso nas pautas de direitos humanos - como por exemplo por via da aprovação de leis que representem recuos frente a direitos anteriormente conquistados - e com a possibilidade do aumento de casos de violência. Mesmo com a apreensão com o novo governo que se colocava, é apontado também que já havia contradições presentes no governo afastado. Um dos conselheiros, Cristian Ribas, representante do coletivo Enegrecer, posiciona-se de maneira mais assertiva em nome do coletivo: “registrou o posicionamento do coletivo ENEGRECER que não reconhece o governo atual por se tratar de um golpe, como também não concordar com decisões equivocadas do novo governo” (CNDH, 2016, p.321).

Nesta reunião, como encaminhamentos, o plenário decidiu pela publicação de nota de repúdio à extinção do Ministério:

O Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), reunido em Brasília, manifesta-se contrariamente à extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos e à fusão deste com o Ministério da Justiça, constituindo o Ministério de Justiça e Cidadania.

Na opinião do Conselho, a existência de pasta específica para tratar dos direitos humanos é fundamental para o fortalecimento das ações de reparação, promoção e defesa desses direitos, com as quais o Estado brasileiro está comprometido, tanto por força da legislação nacional quanto dos tratados internacionais ratificados pelo País, bem como em atendimento ao princípio do não retrocesso em Direitos Humanos.

O CNDH já havia se manifestado, por ocasião da última reforma ministerial, realizada em 2015, contrariamente à fusão dos Ministérios dos Direitos Humanos, das Mulheres e da Igualdade Racial. O Conselho ressaltou, em nota oficial, preocupação com a fragilização da atuação da então Secretaria de Direitos Humanos (SDH), o que já foi verificado, em 2005, quando passou a ser uma

unidade dentro da Secretaria-Geral da Presidência da República, enfrentando dificuldades para garantir a execução orçamentária e a implementação de projetos.

No contexto atual, o CNDH observa a necessidade de afirmação dos direitos humanos e de amplo diálogo sobre o tema com o conjunto da população, o que deve se tornar ainda mais agudo devido à situação política, econômica e ambiental que o País vive e que pode gerar violações. Além disso, o Conselho manifesta sua preocupação com a continuidade das políticas desenvolvidas até então nesse campo, inclusive de suas próprias ações, já que este esteve, no último um ano e meio, vinculado à SDH.

O CNDH, como Conselho de Estado, composto de forma paritária por órgãos do poder público e por entidades da sociedade civil, que hoje, inclusive, pela primeira vez na história, preside esse colegiado, reafirma o compromisso de promover e defender os Direitos Humanos. (CNDH, 2016)

Na reunião seguinte, realizada em junho de 2016 é apresentada a Flávia Piovesan, nova Secretária Especial de Direitos Humanos vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania. Apesar das preocupações antes descritas, a secretária que se apresenta possui um vínculo antigo com a luta dos direitos humanos, inclusive tendo atuado no CDDPH. A fala da nova secretária ocorre em tom elogioso ao trabalho do CNDH, e aponta para atestar a autonomia de suas funções na Secretaria:

Após a apresentação dos presentes a Secretária de Direitos Humanos Flávia Piovesan disse que é uma hora participar do Conselho e lutar pelas grandes causas. Disse ter um extremo respeito pelo espaço do CNDH, pois conhece o impacto das decisões do Conselho na melhoria da situação da população em geral e das minorias. O CNDH representa um acúmulo de lutas de direitos, como os das mulheres e dos indígenas. Parabenizou a presença da conselheira representante da Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos, Débora Duprat, que possui um acúmulo de lutas em defesa das questões indígenas. Relatou a sua formação em Direitos Humanos e seu trabalho docente no tema tanto na PUC de São Paulo como em Buenos Aires. Disse não possuir vínculo partidário e o seu aceite ao cargo se justifica na luta para evitar recuos em Direitos Humanos, pois não há democracia sem respeito ao pluralismo. Disse que tem suas posições e que não precisou recuar de suas convicções, tendo liberdade para atuar no atual governo, com o compromisso de 20 anos de luta em Direitos Humanos. Disse que o que puder fazer como resistência para não haver retrocesso em Direitos Humanos irá fazer. O novo Secretário Adjunto Silvio Albuquerque disse que aceitou o convite a pedido da Secretária e que lidar com Direitos Humanos não é uma tarefa fácil. Disse que ser um diplomata negro no Itamaraty, como é o seu caso, ainda é uma raridade. Relatou o trabalho da Procuradora Debora Duprat em parceria com o Itamaraty em grandes causas dos Direitos Humanos (CNDH, 2016, atas de reuniões, p.320)



Para além da apresentação, são comentadas questões que estavam sendo vividas no momento de transição como, por exemplo, a dificuldade da liberação de verba para compra de diárias e passagens por conta da ausência de delegação de tarefas para o ordenador de despesas. Isto mostra as implicações administrativas das transformações de secretarias e ministério, que tornam necessárias a adaptação de todo o trabalho do Conselho às novas estruturas.

Na perspectiva administrativa, Flávia Piovesan comunica que “o compromisso da nova Secretaria é a manutenção dos programas exitosos e revisar os programas deficitários” (CNDH, 2016,, p.320), sem no entanto apresentar o método dessa revisão.

O ministro Alexandre de Moraes, foi o primeiro ministro a não comparecer presencialmente a nenhuma reunião do CNDH. Houve, ainda assim, uma reunião externa realizada com ele, apresentada como informe na 18ª reunião ordinária, de julho de 2016. O conteúdo da reunião com o ministro é apenas citado, sem detalhamento dos debates. A nota referente a Portaria que é assunto da conversa entre as/os conselheiras/os não foi encontrada por nós no site do CNDH:

A Conselheira Maria Dirlene deu continuidade à apresentação da pauta fazendo a leitura da nota da Presidente do CNDH Ivana Farina sobre a reunião com o Ministro Alexandre de Moraes. A reunião com o Ministro Alexandre de Moraes teve a presença da Secretária Especial de Direitos Humanos Flávia Piovesan. A reunião tratou da previsão dos trabalhos do CNDH e do apoio do novo Ministério da Justiça e Cidadania para a execução das ações. O conselheiro Everaldo Patriota ressaltou as condições dos programas de defesa das pessoas ameaçadas, como o Programa de Defensores, O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) e o Programa de Vítimas e Testemunhas (PROVITA). Disse que na atual estrutura não haveria como a Secretaria Especial de Direitos Humanos atuar nesses casos, pois a execução está centralizada no Ministério da Justiça e Cidadania. Como o Brasil irá receber as olimpíadas, acredita que o MJ não terá como dar atenção ao caso das pessoas ameaçadas. Relatou que no governo da Presidenta Dilma Rousseff foram extintos os Programas do Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul e Goiás. No final do Governo, foram extintos mais seis programas que já estavam com seus planos de trabalhos aprovados, incluindo o estado de Alagoas. O conselheiro Darci Frigo ressaltou que a Portaria gera um atraso nas ações de Direitos Humanos e que o Ministro da Justiça e Cidadania estaria criando um estado policial por meio dessa medida. A conselheira Maria Madalena Nobre ressaltou a importância do CNDH fazer uma nota sobre a portaria, pois há pessoas ameaçadas de morte e sem a proteção dos diversos programas. (CNDH, 2016, atas de reuniões, p.329)

A mudança subsequente foi a criação de um ministério específico para a pasta de direitos humanos, nomeado Ministério dos Direitos Humanos (MDH). Nas atas de reunião esta transformação aparece muito brevemente comentada na 24ª reunião ordinária, de fevereiro de 2017. A Medida Provisória que cria o MDH é comentada como uma possibilidade de “relação mais fluida” entre a “Secretaria Nacional e os Conselhos” (CNDH, 2017, p.377). Solicita-se a manutenção da Secretaria de Direitos Humanos no interior do órgão, ao invés da criação da Secretaria da Cidadania, dado que este nome definiria “de maneira imperfeita o trabalho realizado na Secretaria” (*idem*).

À frente do MDH, a ministra Luislinda Valois compareceu à reunião do Conselho em março de 2017 para apresentar-se, entretanto, nas atas, isso é apenas citado e não descrito. Igualmente há a citação sem descrição de uma pauta intitulada “conhecer a proposta de reestruturação da secretaria: convite à ministra Luislinda Valois” na reunião de maio de 2017.

Não conseguimos ter acesso às pautas das atas de reuniões ocorridas entre agosto de 2017 e janeiro de 2018, dado que estas encontram-se ausente no site oficial do CNDH, e não estão listadas no início do arquivo das atas, como é comumente estruturado nos arquivos de outras atas. Isso exigiria de nós a leitura na íntegra de todas estas atas, o que, como já justificado, não foi possível dentro do tempo disponível para a realização do trabalho.

O debate sobre a transformação de ministérios e governos voltou a ser identificado por nós na 42ª reunião ordinária, em novembro de 2018, quando o resultado das eleições presidenciais já estava determinado com a eleição de Jair Bolsonaro. Nesta reunião são elencados pontos de preocupação, principalmente os que estavam sendo veiculados pela mídia a partir das falas do então candidato a presidente. Os temas levantados foram os de paralisações na demarcação de terras indígenas, obstrução e controle do debate político na sala de aula por meio do Escola Sem Partido, redução da maioria penal, criminalização do Movimento Sem Terra, entre outros. É manifestada apreensão referente às possibilidades de funcionamento (orçamentário e estrutural) que ofereceria ao CNDH o MDH sob comando do novo governo. Atesta-se a necessidade de pensamento estratégico referente à continuidade das atividades do Conselho, com formas alternativas de custeio; à possibilidade de imposição de limitação da participação social ou indicação de representantes de órgãos do governo contrários à Constituição Federal e, portanto, a necessidade de diálogo mais próximo com a sociedade civil; e à celeridade das respostas à demandas urgentes da sociedade (CNDH, 2019, atas de reuniões, p.496-498).

Nesta mesma reunião, em pauta posterior, debate-se se o presidente em exercício e o presidente eleito deveriam ser convidados para a solenidade de posse do novo mandato do CNDH. O diálogo estabelecido entre as/os conselheiras/os é interessante para este trabalho na medida em que permite observar as interpretações acerca da relação entre o Conselho e os governos especificamente - sobretudo o novo governo, que já mostrava, desde a disputa eleitoral, posicionamentos bastante distintos aos do CNDH -, e o Estado no geral.

Marquinhos não concorda com o convite. Everaldo coloca que se não for chamar o eleito, não devemos chamar o atual (Temer). Gilberto coloca que desde que ele está no Conselho, nunca se chamou um presidente e também discorda com o convite, tanto em chamar o atual, como o eleito. Iara se coloca contra o convite também. Everaldo retira a indicação de ambos os presidentes e coloca a reflexão se chamarão o presidente do STF e os do Congresso, que alegou que o 64 foi um movimento e não uma ditadura. Sandra defende que deve-se manter uma coerência com o que o Conselho vem trazendo e não vê sentido nenhum em convidar para a solenidade, tanto o governo eleito, quanto um governo que dismantelou políticas de direitos humanos nos últimos dois anos, deve-se fazer uma análise institucional de quem será convidado, quem são os reais parceiros. Fabiana concorda com o mérito de todas as manifestações feitas, mas faz um contraponto que pensando estrategicamente, seria o caso de enviar um convite, pois não vê o ato como uma forma de prestigiar, mas sim de se posicionar e cobrar, se posicionar politicamente, mostrando que o CNDH é uma instituição de Estado e continuará agindo em favor dos direitos humanos, então voto pelo convite a todos os presidentes. Leonardo coloca que um dos erros mais frequentes é confundir o papel dos Conselhos, da parte de Estado, achando que ele não pode criticar e até mesmo competindo com ele, e por parte da sociedade civil, confundindo a instituição com as suas entidades/movimentos sociais. Acredita que o CNDH deve se consolidar nacionalmente como um órgão de Estado com autonomia e independência, reconhecendo os processos institucionais existentes, dentre eles as eleições; e internacionalmente como INDH. Portanto a reflexão que coloca é como o CNDH vai se comportar no desenvolvimento de seu papel e relações institucionais nos próximos anos? Vota pelo convite apenas às instituições que compõem o Conselho. Paulo coloca que somente convidaria os dois presidentes se fosse feito um discurso contundente inicial deixando claro o posicionamento do CNDH acerca de temas como USTRA, políticas contra direitos humanos desenvolvidas; entre outros. Gilberto afirma que seria incoerente convidar os presidentes, considerando-se a postura e posicionamento que o CNDH tem adotado no seu coletivo. Ismael concorda com o Leonardo acerca da necessidade de relação com os poderes, e também com Paulo, pois terão momentos em que o CNDH terá o papel de confronto. Pensa que deveria ser sugerida uma audiência como futuro presidente para debater os pontos que, pelo menos na fala do presidente eleito, são contrários aos direitos

humanos. Fabiana delibera então três opções: convidar os presidentes dos três poderes; convidar os presidentes dos três poderes e o eleito; convidar os chefes dos órgãos que compõem o CNDH. O pleno vota em sua maioria por convidar apenas os chefes dos órgãos ligados ao Conselho, se abstendo o MJ, DPU, MDH e CNPG. (CNDH, 2019, atas de reuniões, p.503-504)

Em janeiro de 2019 é publicada a MP que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, posteriormente convertida pela lei 13.844 em junho de 2019. O Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos é instituído nestes documentos.

Em abril iniciaram-se, nesse governo, as interferências em órgãos de direitos humanos. Na 46ª reunião, são mencionadas as situações da Comissão de Anistia (CA) e da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP). Comunicaram que a CA estava passando por um esvaziamento, bem como foi negada pela ministra Damares a realização de uma audiência com os familiares de anistiados. Sobre o CEMDP, apontaram que seu orçamento encontrava-se paralisado (CNDH, 2019, atas de reuniões, p.550).

Também em abril foi publicado o decreto nº 9.759, apelidado de revogação, por determinar a extinção dos órgãos colegiados que foram criados I) por decreto; II) por ato normativo inferior a decreto; III) por ato de outro colegiado. Na exposição de motivos deste decreto consta a justificativa de racionalização administrativa e também:

5 Alguns consideram, equivocadamente, que o problema do excesso de colegiado é, apenas, o gasto com diárias e passagens nas reuniões e as expectativas frustradas quanto aos resultados. Sem desmerecer tais problemas, o fato é que o excesso de colegiados resulta em problemas muito mais graves, entre os quais citamos, a título exemplificativo:

- Grande gasto homem/hora de agentes públicos em constantes reuniões de colegiados;
- Elevado número de normas produzidas por colegiados, de modo atécnico e com sobreposição de competências, gerando passivos judiciais e administrativos; e
- Grupos de pressão, tanto internos quanto externos à administração, que se utilizam de colegiados, com composição e modo de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente.

6 Quanto ao último ponto, cumpre destacar inclusão na proposta da **revogação** do decreto nº 8.2143, de 2014, que institui a *Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências*. Esse ato, utilizando de linguagem deliberadamente imprecisa, visa estimular a criação e o fortalecimento de colegiados integrados por grupos políticos específicos para se contrapor ao poder das autoridades

eleitas tanto para o Executivo quanto para o Legislativo. (BRASIL, 2019, Exposição de motivos do decreto 9.759/2019)

A partir do exposto, é possível inferir que a existência dos colegiados é tomada como de pouca importância, sendo o número de colegiados caracterizado como um excesso. Ademais, aponta-se para a oposição à participação da sociedade civil nos órgãos colegiados, apresentando a interpretação de que a presença da sociedade civil traz a participação de grupos políticos, o que seria um entrave para o poder Executivo e Legislativo. Oposição esta que encontra-se na contramão da perspectiva positiva dada ao controle social determinado pela Constituição Federal.

Apesar de não ser diretamente atingido pelo decreto - dado que o CNDH foi criado por lei, e não por decreto - o Conselho publicou seu posicionamento perante a extinção dos órgãos colegiados. Na 47ª reunião ordinária, em maio de 2019, foram votadas alterações em uma nota pública<sup>26</sup>. A nota foi aprovada com abstenções dos/as representantes do Ministério da Justiça, Polícia Federal e MMFDH. Em trecho da nota, lê-se:

Muitos destes colegiados extintos pelo Decreto promovem e defendem Direitos da Mulher, das Crianças e dos Adolescentes, da Pessoa Idosa, da população LGBT, da Pessoa com Deficiência, dos Povos Indígenas, da População em Situação de Rua, dos Mortos e Desaparecidos pela Ditadura Militar, dos atingidos por barragens, dos sem-terra e sem teto, dos aposentados, dos trabalhadores/as; promovem a Educação em Direitos Humanos, o Respeito à Diversidade Religiosa, a Igualdade Racial; e combatem o Trabalho Escravo e a Tortura no Brasil, dentre tantos outros importantes temas e direitos, ou a violação destes direitos que acontece sistematicamente em nosso país; não podendo ser confundidos com inúmeros outros órgãos compostos unicamente por representantes dos órgãos públicos ou segmentos empresariais.

O Brasil necessita de instituições de alcance nacional, com mandato claro e independente, com representatividade social, autonomia e condições para atuar nos casos de violações de todos os direitos humanos.

O CNDH considera a extinção de Conselhos, Comitês, Comissões, Grupos e Mecanismos relacionados a promoção e a defesa dos direitos, um grave retrocesso nos processos de democratização do Estado, de controle social, participação pública e garantia da participação direta da cidadania no governo do país. (CNDH, 2019)

---

<sup>26</sup> Apesar de ter sido votada em maio, a nota foi publicada com a data de 23 de abril de 2019.

Em junho, na 49ª reunião ordinária, as intervenções nos Conselhos de participação social voltam a ser pauta. É aprovada nota pública contra a extinção do Conselho LGBT - com votos contrários do representante do MMFDH e da representante do MRE.

O Conselho LGBT teve seu decreto de criação (nº7388/2010) revogado pelo decreto nº 9833/2019. A publicação do novo decreto modifica a composição do órgão, diminuindo substancialmente a participação da sociedade civil de 15 para três representantes, bem como passa a presidência do Conselho para um membro do MMFDH. Também, é retirada das competências do órgão qualquer referência aos direitos da população LGBT. Lê-se no conteúdo da nota:

O Governo Jair Bolsonaro no início de sua gestão extinguiu quase todos os conselhos de direitos e de participação social, inclusive o Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais), por meio do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019.

Diante das críticas dos movimentos sociais e decisão do STF em sentido contrário, o governo vem agora, por meio da edição do Decreto nº 9.883 de 27 de junho de 2019, produzir alterações que efetivamente extinguem o Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT, uma conquista da sociedade civil, com protagonismo do movimento LGBT e da luta pelos direitos humanos e pela democracia.

A atitude do governo federal é, ao mesmo tempo, um ataque à democracia participativa e à participação popular, e aos direitos da população LGBT. No tocante à democracia participativa e à participação popular, o que está contido no Decreto não pode ser reconhecido como um “Conselho”, posto que suas prerrogativas e sua composição estão absolutamente distantes do que caracteriza um verdadeiro conselho.

A eliminação de seu poder deliberativo e uma maioria de membros governamentais, bem como a não eleição dos membros da sociedade civil, evidenciam que esse novo organismo não tem potencial de efetivo controle social, tarefa primordial de conselhos que realizam a democracia participativa, não podendo sequer ser considerado como um conselho.

Do ponto de vista dos direitos da população LGBT, a redação do Decreto sob exame exclui acintosamente a referência à população LGBT, sendo que não há nenhuma garantia de que suas demandas estejam de fato contempladas pelo novo “Conselho”.

O Conselho Nacional de Direitos Humanos manifesta seu repúdio à extinção do CNCD LGBT e a esta pretensa “recriação” através do Decreto nº 9.883/2019, e propõe ao governo federal que esta medida seja revista, respeitando a luta histórica do movimento LGBT e dos direitos humanos. (CNDH, 2019b)

Nesta mesma reunião é apresentada a intenção do governo brasileiro de candidatar-se ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, intenção esta confirmada pelo Presidente Jair Bolsonaro e reiterada pela ministra Damares Alves. Na ata, não é registrado o conteúdo das falas das conselheiras e conselheiros, apenas registra-se que o CNDH não endossa o documento apresentado pelo MRE com os compromissos voluntários do Brasil para a citada candidatura.

A temática volta à pauta na 52ª reunião ordinária, quando debate-se pela votação ou não a respeito da candidatura do Brasil. Alguns conselheiros afirmam que não cabe ao CNDH se posicionar contrário, por ser uma candidatura de Estado e não de Governo. Houve então duas votações: uma pautando se o CNDH deveria ou não se posicionar, tendo vencido o voto favorável ao posicionamento, com votos contrários apenas da dos representantes da DPU, do MRE, do DPF e do MMFDH; depois votou-se pelo apoio, contrariedade ou abstenção em relação a candidatura. Foi aprovada posição contrária à candidatura do Brasil, com votos a favor da candidatura apenas dos representantes, da DPU, do MRE e do MMFDH. E abstenção dos representantes da OAB e da PFDC. Tal votação transparece a desconfiança das organizações da sociedade civil representadas no CNDH em relação aos posicionamentos do Governo brasileiro na temática de direitos humanos, visto que os únicos votantes favoráveis são de órgãos públicos, sendo dois órgãos de governo.

Acerca da relação entre a ministra do MMFDH e membros do Conselho, identificamos um outro ponto de tensão. Em setembro de 2019 foi aprovada por unanimidade uma nota de manifestação em defesa da procuradora federal Deborah Duprat e das/dos defensoras/es de direitos humanos no geral. Sem maiores detalhes, tanto no registro da reunião quanto no conteúdo da nota, em relação aos ataques sofridos pela procuradora, afirma-se na introdução da nota:

Define-se “defensoras e defensores dos direitos humanos” como todos os indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que promovem e protegem os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos, nos termos da Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – PNPDDH, aprovada pelo Decreto Federal nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007.

O Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH repudia as manifestações públicas do Ministro de Educação, compartilhadas pela Ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos, e as manifestações públicas de Deputada Federal do PSL, difamando a Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão e Vice-presidenta do CNDH, e também repudia os inúmeros ataques contra defensoras e defensores de direitos humanos relatados ao Conselho em 2019. (CNDH, 2019f)

E após menção ao trabalho da procuradora Deborah Duprat e do papel do Ministério Público Federal, a nota conclui:

Necessitamos membros do Ministério Público independentes e imparciais para a manutenção do Estado de Direito numa sociedade democrática e para a garantia de uma proteção eficaz dos direitos humanos.

A tentativa de utilização de procedimento disciplinar como intimidação à atuação do MPF para impedir a defesa dos Direitos Humanos deve ser rechaçada e esperamos que sejam rejeitadas tais representações, que pretendem uma intervenção indevida do CNMP na atividade-fim do Ministério Público, em contrariedade ao artigo 130-A, §2o, I, da CF.

O Conselho Nacional de Direitos Humanos, nos termos do artigo 4º da Lei Nº 12.986, de 2 de junho de 2014, manifesta sua solidariedade à Vice-presidenta do CNDH e a todas defensoras e defensores de direitos humanos atacadas/os no Brasil e recomenda que o Representante Especial do Secretário Geral da Organização das Nações Unidas para a situação das/os defensoras/es de direitos humanos visite o país. (CNDH, 2019f)

Deborah Duprat havia sido eleita vice-presidente do CNDH para exercício no ano de 2019, e passaria à presidência do Conselho em 2020, respeitando a alternância entre presidência e vice-presidência descrita no regimento interno do órgão. Entretanto, em novembro de 2019, o Procurador Geral da República, Augusto Aras, destituiu a Procuradora Deborah Duprat da representação da PFDC no Conselho. No lugar, Aras colocou o Procurador Ailton Benedito. Tal substituição ocorreu dentro da legalidade, dado que compete ao Procurador-Geral a representação da PGR no Conselho. Deborah Duprat atuava como primeira suplente, escolhida anteriormente por Raquel Dodge.

Mesmo dentro da legalidade, causou estranhamento que Deborah Duprat tenha sido destituída no momento em que se preparava para assumir a presidência do Conselho. Em alguns veículos da mídia digital<sup>27</sup> a destituição ganhou espaço de notícia, em parte delas, noticia-se um ofício enviado pela ministra Damares Alves à PGR, pedindo que o órgão abrisse mão da presidência do CNDH.

---

<sup>27</sup> <https://oglobo.globo.com/brasil/aras-tira-duprat-de-conselho-de-direitos-humanos-ailton-benedito-podera-ocupar-lugar-24114162>  
<https://epoca.globo.com/guilherme-amado/damares-aciona-aras-para-retomar-controle-do-conselho-de-direitos-humanos-1-24110699>  
<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/aras-destitui-procuradora-critica-do-governo-bolsonaro-de-conselho-de-direitos-humanos/>  
<https://veja.abril.com.br/blog/radar/aras-troca-integrante-do-mpf-no-conselho-de-direitos-humanos/>



Quando a alteração na representação é anunciada na 54ª reunião ordinária, não são registrados debates sobre o assunto.

Organizações da sociedade civil manifestaram-se em nota pelo rechaço à substituição, nomeando-a como uma manobra de Augusto Aras. A nota foi assinada por mais de 170 organizações e o conteúdo será transcrito abaixo:

As organizações abaixo assinadas manifestam publicamente seu rechaço à manobra realizada pelo procurador-geral da República, Augusto Aras, para tomar a frente do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) – órgão que tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos.

Aras retirou a titularidade no órgão, como representante da PGR, da subprocuradora Deborah Duprat, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). Nesta segunda (2/12), o PGR enviou um ofício ao presidente do Conselho, Leonardo Pinho, informando que a partir de agora ele próprio será o representante do MPF junto ao Conselho e, em sua ausência, Ailton Bedito, secretário de Direitos Humanos da referida procuradoria.

Segundo a lei que criou o conselho e seu regimento interno, o plenário do CNDH elege o presidente e o vice-presidente, um representado a sociedade civil e outro o Estado, para mandato de dois anos, sendo que na metade do mesmo há alternância entre presidente e vice-presidente. Na eleição de presidente e vice-presidente ocorre a eleição do conselheiro e conselheira e não da entidade a qual ele ou ela representam. Desta forma, o plenário elegeu Deborah Duprat como vice-presidente do CNDH, a qual assumiria a presidência em 2020, e não a PGR.

Não é natural extinguir conselhos de participação; não é natural cassar mandatos de conselheiros; não é natural nomear presidentes biônicos para presidência de conselhos; não é natural preterir os eleitos; não é natural cassar o mandato de uma conselheira eleita vice-presidente com mandato vigente – mesmo que tudo isso tente se passar como algo natural ou formalmente com aparência de legalidade.

A sociedade civil não aceitará este ato autoritário e irá resistir de todas as formas contra a tirania deste governo.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> As organizações da sociedade civil que assinam a nota estão listadas no link a seguir: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/destituicao-da-procuradora-deborah-duprat-de-conselho-de-direitos-humanos-e-ato-autoritariodizem-organizacoes/23203>

## 5.5 Repercussão do CNDH na imprensa

O levantamento e análise preliminar sobre a repercussão do CNDH na imprensa foram realizados em conjunto com o estudante da graduação em letras, Pietro Mariano Nascimento Raymundo que, como voluntário, se uniu às atividades do Observatório.

Foram selecionados dois veículos de imprensa de grande circulação para consulta dos materiais impressos arquivados em acervo digital: a Folha de São Paulo e o Estado de São Paulo. Neles foram pesquisadas as matérias a partir de três entradas: *CNDH*, *Conselho Nacional de Direitos Humanos* e *Conselho Nacional dos Direitos Humanos*. Sendo esta última uma forma errônea de se referir ao órgão mas que já foi encontrada em veículos digitais. Na nossa pesquisa, entretanto, apenas os dois primeiros termos retornaram resultados nos acervos consultados. O recorte temporal utilizado corresponde ao da pesquisa, iniciando-se em junho de 2014 até dezembro de 2019.

Após levantamento, foi realizada a leitura do conteúdo das matérias e a organização destas em quatro diferentes tipos, segundo abordassem: 1) a atuação do CNDH; 2) transformações pelas quais o Conselho passou ou às quais foi submetido; 3) transformações no âmbito geral das políticas de direitos humanos brasileiras; 4) violações de direitos humanos.

No total, encontramos nestes dois acervos um total de 21 matérias, divididas entre editoriais, reportagens, notas, notícias e artigos de opinião. Este número chama atenção por ser baixo, ainda mais se observado o número de publicações por ano: dez em 2017, três em 2018, e oito em 2019. Entre os anos de 2014 e 2016 nenhuma matéria que tivesse o CNDH como temática central ou secundária foi publicada. Abaixo, duas tabelas contendo as publicações em cada veículo.

| DATA       | TÍTULO  | PÁGINA | CADERNO           |
|------------|---|--------|-------------------|
| 26/05/2017 | Polícia do PA tirou corpos antes da perícia                         | A13    | Poder             |
| 27/05/2017 | Policiais mataram 10 sem-terras e depois festejaram, diz testemunha | A14    | Poder             |
| 20/08/2017 | Morte de lideranças quilombolas salta de 1 para 13 em um ano        | A13    | Poder             |
| 01/12/2017 | Comitê que outorga refúgio no Brasil tem passivo de 27 mil pedidos  | A12    | Mundo             |
| 14/12/2017 | Retrocesso na saúde mental?   | A3     | Opinião           |
| 02/07/2018 | No mundo dos agrotóxicos, não há jantar grátis                      | A3     | Tendência/Debates |
| 22/10/2018 | Não descobrimos milagres contra as fakes news, diz Rosa             | A11    | Eleições 2018     |
| 15/04/2019 | Bolsonaro enaltece fim de conselhos com atuação da sociedade        | A6     | Poder             |
| 12/06/2019 | Bolsonaro exonera equipe de combate à tortura                       | B5     | Cotidiano         |
| 28/08/2019 | Damarex exonera coordenadora após críticas à Previdência            | B2     | Cotidiano         |
| 04/09/2019 | Ministério de Damarex desidrata conselho de proteção à infância     | B2     | Cotidiano         |
| 11/09/2019 | Conselho de direitos humanos ouvirá Lula                            | A4     | Poder             |

Tabela 1: Matérias contendo “Conselho Nacional de Direitos Humanos” e/ou “CNDH” publicadas no jornal Folha de São Paulo, no período de 2 de junho de 2014 e 31 de dezembro de 2019 (tabela elaborada pelo estudante Pietro Mariano).

| DATA       | TÍTULO   | PÁGINA | CADERNO                       |
|------------|--|--------|-------------------------------|
| 17/04/2017 | Maus conselhos   | A3     | Editorial/Notas & Informações |
| 15/05/2017 | Secretária de Direitos Humanos prioriza exterior                             | A8     | Política                      |
| 26/05/2017 | Força-tarefa investiga morte de 10 pessoas no Pará                           | A11    | Política                      |
| 02/06/2017 | Polícia Federal vai apurar chacina no Pará                                   | A9     | Política                      |
| 29/09/2017 | Raquel Dodge pede vista de suspeição de Gilmar Mendes                        | A5     | Política                      |
| 20/02/2018 | Exército pede uso de mandato coletivo; especialistas e população temem abuso | A11    | Metrópole                     |
| 19/02/2019 | Comissão de juristas e ex-ministros critica pontos de projeto                | A11    | Política                      |
| 16/05/2019 | “Lá fora é perdição. Aqui, aceito Jesus e ajuda”                             | A18    | Metrópole                     |
| 04/10/2019 | Vento favorável à pauta de Moro perde força                                  | A4     | Política                      |

Tabela 2: Matérias contendo “Conselho Nacional de Direitos Humanos” e/ou “CNDH” publicadas no jornal O Estado de São Paulo, no período de 2 de junho de 2014 e 31 de dezembro de 2019 (tabela elaborada pelo estudante Pietro Mariano).

As publicações listadas nas tabelas 1 e 2 têm como assunto, majoritariamente, casos de violações de direitos humanos e debates políticos que estavam colocados à época, como a reforma da presidência e o julgamento do ex-presidente Lula. Nestas matérias, o Conselho é citado como fonte de informações ou comentário a respeito dos assuntos centrais, bem como são citadas recomendações e notas publicizadas pelo órgão.

Um número menor de matérias apresenta transformações nas políticas de direitos humanos, sobretudo em 2019, no Jornal Folha de São Paulo, quando são tema de publicações as intervenções feitas nos órgãos de participação social. Apenas têm como foco principal o CNDH as matérias intituladas *Maus Conselhos*, publicada pelo O Estado de São Paulo em 17/04/07 e *Damares exonera coordenadora após críticas à Previdência*, publicada pela Folha de São Paulo em 28/08/2019. A primeira publicação faz dura crítica ao Conselho, qualificando como “esdrúxula” a recomendação de interrupção da tramitação da reforma da Previdência feita pelo órgão. A segunda matéria versa sobre a exoneração da coordenadora-geral da secretaria executiva pela ministra Damares.

Acreditamos que a parca presença do CNDH na mídia é notada pelos Conselheiros, visto que no relatório referente ao biênio de 2016 a 2018 enuncia-se o esforço de produção de notícias que possam transpor as fronteiras do Conselho:

A transparência e divulgação das atividades do CNDH, bem como a preservação da memória institucional do Conselho, foram prioridades dessa gestão 2016-2018, estruturando e fortalecendo uma assessoria de comunicação, que além de divulgar as reuniões e seus resultados, produziu notícias para alimentar os veículos próprios do CNDH e promoveu maior visibilidade dos temas abordados pelo CNDH perante a imprensa e à sociedade brasileira. (CNDH, 2018, p.18)

Em 2019 a parte da secretaria executiva voltada ao trabalho de comunicação contou apenas com uma servidora, entretanto, registra-se no relatório do ano um aumento da atividade de produção de notícias para os veículos próprios do CNDH - sua página no facebook e no twitter. Ilustra-se esse aumento em uma tabela que compara os materiais publicados em 2018 e 2019:



Tabela 3: Comparativo do número de notícias produzidas pelo CNDH nos anos de 2018 e 2019. (Relatório de Atividades de 2019, p.24)

Quanto ao site oficial do CNDH, este ainda está vinculado ao site do MMFDH, a despeito do interesse na compra de um domínio para hospedagem de site próprio. Em reunião ordinária de novembro de 2018, é mencionado receio em relação à extinção do site do MDH caso ocorressem futuras transformações no órgão, cita-se, então, que na época já ocorria consulta de preços para a criação de um domínio próprio e a necessidade de um CPF ou CNPJ próprio para a compra de tal domínio. No relatório do biênio de 2016-2018 é mencionado que tal ideia existia desde 2017 e já estava em execução. Entretanto, como dito acima, isto ainda não se concretizou.

Avançou-se, ainda, na construção de um site próprio do Conselho, que garanta o amplo acesso à informação sobre a atuação desse colegiado e que comunique à imprensa e à sociedade, de maneira clara, acerca da sua autonomia política e administrativa em relação ao Governo Federal. Assim, no ano de 2017, após deliberação Plenária do CNDH e com o apoio administrativo do gabinete da Secretaria Nacional de Cidadania, da Assessoria de Comunicação e do Departamento de Tecnologia da Informação, do Ministério dos Direitos Humanos, a Secretaria Executiva iniciou o processo de criação do site do CNDH e está em andamento a compra do domínio e garantia de servidor para manutenção do site, que será construído por meio de parcerias. (CNDH, 2018b, p.18)

Ademais, como mencionado anteriormente ao tratar do orçamento do órgão, em 2019 o MMFDH ainda não havia retornado um posicionamento referente ao CNPJ, “mesmo após a realização de articulações presenciais com a área de gestão do Ministério” (CNDH, 2019, p.23).

## **5.6 A temática da violência policial nas atas das reuniões ordinárias**

A participação voluntária da estudante de Relações Internacionais (UNIFESP), Gislaine Amaral Silva, nas atividades do Observatório possibilitou o acompanhamento mais próximo de um dos pontos de pauta que se observaram como presentes ao longo dos anos. O objetivo da análise de um ponto de pauta específico foi poder atentar-se para continuidades e diferenças no tratamento de uma questão candente aos direitos humanos em diferentes momentos do CNDH. Foi escolhido por ela o tema da violência policial. Definimos como violência policial os atos de violação dos direitos humanos perpetrados pelas polícias civil, militar, do exército e por grupos de extermínio vinculados a ambas as polícias, em todo território brasileiro. Após a escolha, localizamos a presença deste assunto pelos títulos<sup>29</sup> das pautas, e então realizou-se a leitura de cada uma dessas pautas.

Para a análise, foram elencadas seis perguntas orientadoras:

1. Qual a data da reunião?
2. Qual a questão abordada no ponto de pauta em análise?
3. Quem participava da reunião?
4. Quem são as pessoas que participam do diálogo/debate?
5. Quais argumentos são colocados pelas partes envolvidas no diálogo?
6. Ao fim da pauta, houve encaminhamentos? Se sim, quais?

Foram localizados, ao longo dos cinco anos, 36 vezes em que a temática da violência policial foi tema de reunião. A distribuição ao longo dos anos é equilibrada, sendo que o ano em que o assunto mais apareceu foi em 2017 (10 vezes). Em 2015 identificamos seis vezes, em 2016, sete vezes, em 2018 seis vezes e em 2019, sete vezes. Estes números nos indicam uma primeira observação: a de que existe uma compreensão continuada, presente nas

---

<sup>29</sup> Procedemos com a separação da temática dos pontos de pauta ligados à violência policial dos pontos de pauta intitulados com referência à violência no campo, contra populações camponesas, quilombolas e indígenas. Estes pontos de pautas não traziam assinalados os personagens responsáveis pelas violações e ademais, estas temáticas são tratadas em comissões e grupos de trabalho específicos e separados.

diferentes composições dos dois biênios e meio do Conselho, de que a violência policial é um assunto de relevância para os direitos humanos. Ademais, não observamos uma transformação radical no que é pautado como violência policial, são temas constantes o da violação de direitos da população negra, de travestis, o acontecimento de chacinas, a militarização da segurança pública e o posicionamento de membros do Estado a favor da violência policial.

Observamos a constante presença de marcadores sociais na descrição das vítimas de violência, como é o caso da violação de direitos de travestis e da população negra. Quanto a violência policial vinculada ao racismo estrutural, em duas ocasiões é colocado em debate o uso do termo *genocídio*. Na 3ª reunião ordinária, em março de 2015, é debatido o chamado Caso Cabula, ocorrência de uma chacina, no estado da Bahia, onde foi apontado o envolvimento de policiais militares. Durante o debate da pauta ocorrem as seguintes falas:

a conselheira **Helena Barreto (Intervozes)** disse que esse acontecimento não se trata somente de um extermínio, mas sim de genocídio, pois a questão racial é muito clara nesse caso. Falou que a questão da “guerra às drogas” é de fundamental importância ser discutida, pois a partir desse contexto surge a argumentação dada pela polícia sobre o caso, dizendo que praticamente todos os jovens ali teriam passagem por tráfico. Porém, foi verificado que na verdade eram passagens de pequeno porte de drogas, e outros tiveram passagens por brigas. Então se pode verificar a criminalização antecipada. Nesse sentido, a conselheira sugeriu que a questão da desmilitarização também entrasse nessa pauta de discussão. Propôs que o Conselho fizesse algo como um seminário interinstitucional, antes da próxima reunião do Conselho, e chamasse o Ministério da Justiça, a SENAD, a Secretaria de Juventude e a Polícia para tentar buscar uma solução. O conselheiro **Fabio Belloni (Abrasmé)** concordou com a conselheira Helena Barreto em falar em genocídio. Reforçou que isso não se restringe somente a Cabula, mas sim ao Estado brasileiro. Disse que o Conselho tem a responsabilidade de pensar de uma forma ampla. (CNDH, 2015 atas de reuniões, p.61)

Em momento posterior, o representante do Ministério das Relações Exteriores posiciona-se contrário ao uso do termo genocídio mas, de maneira propositiva, sugere uso de outro termo:

**Alexandre Ghisleni (MRE)** concordou com todos os encaminhamentos feitos, porém, interveio sobre o uso da terminologia genocídio. Disse o conselheiro que genocídio é um termo do direito internacional, e há uma convenção própria que estabelece requisitos muito precisos para que se caracterize. Ponderou que do ponto de vista internacional o que existe no Brasil não é genocídio, mas sim uma grave situação de violência contra jovens negros. Sendo assim,

sugeriu outra terminologia para o caso, por exemplo, extermínio. (CNDH, 2015, atas de reuniões, p.61)

Em nova ocasião, na 20ª reunião ordinária, ocorrida em setembro de 2016, debate-se a *Participação do CNDH na IV Marcha contra o genocídio do Povo Negro*. Nela, outro representante do Ministério das Relações Exteriores faz objeção ao uso do termo: “O conselheiro Pedro Saldanha disse que o entendimento do MRE é que apesar das mortes da população negra, não haveria de forma técnica porque usar o termo “genocídio”, pois não seria o que está acontecendo no Brasil.” (CNDH, 2016, atas de reuniões, p.345). Nesta ata, não é registrada nenhuma fala continuando o debate.

Apesar das citadas objeções, o termo permanece em uso, e em 2018, em sumário executivo da 36ª reunião ordinária cita-se, em tópico, a escolha pela criação de um grupo de trabalho específico para tratar do genocídio da juventude negra. É apresentada a seguinte justificativa:

11) Debate sobre genocídio da população negra e sobre a Comissão de Segurança Pública e Direitos Humanos

- O CNDH aprovou Resolução, por unanimidade, que:  
Art. 1º Extingue a Comissão Permanente de Segurança Pública e Direitos Humanos, no âmbito do CNDH;  
Art. 2º O tema de direitos humanos será tratado a partir do sujeito de direito, e não a partir do Estado, pensando a segurança pública cidadão (sic) sob a ótica de direitos;  
Art. 3º Os trabalhos que estavam sendo feito pela comissão, bem como os documentos e encaminhamentos propostos, serão redistribuídos nas comissões temáticas (listar).

A metodologia usada falsifica o problema, a comissão de segurança passa a ter uma visão pela polícia e o olhar deve ser mais amplo.

Foi tomada a decisão de extinção da comissão, destacando que será feita uma conversa com xs integrantes da Comissão.

Foi destacada a necessidade de garantir a transição da comissão de segurança com as demais comissões do CNDH e estruturar como será pauta (sic) de segurança pública nas comissões, garantindo a transversalidade dos temas.

- Foi criado o Grupo de Trabalho sobre genocídio do povo negro no âmbito da Comissão Gênero/LGBTI/Raça. (CNDH, 2018, p.462)

Apesar da dificuldade de compreensão dada a redação confusa do sumário executivo, é pertinente notar a compreensão apresentada de que “o olhar deve ser mais amplo”. Este apontamento segue-se, na verdade, de uma especificação do tema. A amplitude da pauta de “segurança pública” dá lugar a distribuição das temáticas antes tratadas na comissão extinta



para diferentes comissões. Neste movimento, cria-se o grupo de trabalho sobre genocídio do povo negro, no âmbito da Comissão que trata dos temas *gênero, LGBTI e raça*.

Apesar de parecer contraditório que a busca de um olhar mais amplo tenha por consequência a criação de um grupo de trabalho com temática mais específica, o que nos parece é que de fato a identificação de uma característica comum aos atos de violência policial - isto é, as vítimas serem, em sua maioria, negras - dá ao Conselho a possibilidade de trabalhar com características estruturantes da violência policial.

Nesta linha, percebemos também que em 2015 eram mais frequentemente abordados casos específicos de violação de direitos humanos, e ao longo dos anos passaram a ser abordadas temáticas mais gerais em relação a políticas públicas. Ou seja, para além de casos específicos, houve direcionamento para o que há de violação de direitos humanos na concepção de políticas públicas de segurança de maneira mais geral.

## **Conclusão**

Partimos do objetivo de realizar um levantamento e análise de dados que possibilitem inicial avaliação de se houve, de fato, fortalecimento do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) por parte do Estado brasileiro, como recomendado no relatório final (CNV, 2014) da Comissão Nacional da Verdade.

A partir do estudo da documentação reunida interpretamos que o CNDH é um órgão colegiado que inicia-se com ganhos em autonomia frente ao governo executivo, em comparação com a sua estrutura anterior, quando atuava sob o nome de Conselho de Defesa da Pessoa Humana. Estes ganhos estão relacionados à características como: a composição do órgão - paritária entre representantes da sociedade civil e de órgãos do Estado -; a escolha dos representantes das organizações sociedade civil se dar em eleição aberta a ampla participação destas organizações (onde são estas mesmas organizações as eleitoras); a eleição da presidência e vice-presidência ser realizada pelas/os próprias/os conselheiras/os que compõe o órgão.

Algumas características - como a composição do órgão - estão protegidas de mudanças por via infra-legal, pelo fato de estarem determinadas em lei. Já outras características - como a eleição da presidência ser de escolha do plenário - estão determinadas em regimento interno, e podem ser modificadas a partir de votação das/os conselheira/os.

É frequentemente citada na documentação a busca do CNDH pelo reconhecimento, perante a ONU, como uma Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH). O

credenciamento do órgão como uma INDH garantiria espaço de participação nas Assembleias do Conselho de Direitos Humanos da ONU, dando ao órgão posição importante de mediação entre o Estado Nacional e os órgãos internacionais de direitos humanos. Para ser reconhecido enquanto tal, o CNDH precisaria estar conforme às determinações dos Princípios de Paris, sendo algumas delas a existência de uma estrutura física, administrativa, e orçamentária independente - para que seja possível uma atuação livre da sujeição ao controle de órgãos do governo executivo.

Há elementos na lei 12.986/2014 que dificultam a aproximação à autonomia necessária ao alcance dos Princípios de Paris. É o caso do órgão depender do órgão federal de direitos humanos a qual está vinculado (atualmente o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, MMFDH), para nomeação de sua secretaria executiva e do repasse de orçamento anual. Tanto a secretaria executiva, como a questão orçamentária são centrais para atuação do órgão, dado que viabilizam a compra de diárias e passagens para a realização de missões de investigação de denúncias de violação de direitos humanos, bem como a equipe administrativa fornece subsídio para o funcionamento do CNDH por meio do recebimentos de denúncias, acompanhamento de pedidos e recomendações feitos pelo plenário, organização das reuniões do plenário e das comissões, e etc. Por ser de responsabilidade dos órgãos responsáveis pela pasta de direitos humanos a nomeação da secretaria executiva e a viabilização do orçamento, estes âmbitos tornam-se passíveis de intervenção - como se observou em alguns momentos dos últimos anos - limitando a autonomia do CNDH.

\*\*\*

O processo de planejamento da transformação do CDDPH em CNDH - que remonta a pelo menos duas décadas antes da aprovação da lei 12.986/2014 -, tendo em vista uma ampliação da participação da sociedade civil, é um estudo de caso de grande importância para as pesquisas que objetivem refletir sobre as concepções de direitos humanos em circulação no Brasil entre o final do século XX e início do século XXI. Especificamente, o estudo do CNDH nos últimos anos nos fornece elementos para a análise das políticas públicas de direitos humanos no período recente da sociedade brasileira. Os ricos resultados desse trabalho poderão ser utilizados em pesquisas futuras, tanto para análises comparativas entre o órgão aqui estudado e outros órgãos de direitos humanos federais, quanto como modelo metodológico a servir de inspiração e ter possibilidade de aperfeiçoamento.

Também, os documentos levantados a respeito do CNDH podem ser trabalhados de diferentes maneiras, levando a novas compreensões da história deste órgão e de suas múltiplas frentes de atuação.

## **Referências**

### **Fontes Primárias**

BRASIL. Lei nº 4319, de 16 de Março de 1964. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L4319.htm#:~:text=L4319&text=LEI%20No%204.319%2C%20DE%2016%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964.&text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%C3%9ABLICA%20%2C%20fa%C3%A7o,dos%20Direitos%20da%20Pessoa%20Humana](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4319.htm#:~:text=L4319&text=LEI%20No%204.319%2C%20DE%2016%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964.&text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%C3%9ABLICA%20%2C%20fa%C3%A7o,dos%20Direitos%20da%20Pessoa%20Humana)>. Acesso em 29/09/2020.

BRASIL. Lei nº 5763, de 15 de dezembro de 1971. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L5763.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5763.htm#art1)>. Acesso em 29/09/2020.

BRASIL. Lei nº 4715, de 30 de agosto de 1994. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos e dá outras providências. Inteiro teor disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28OUT1994.pdf#page=4>>

BRASIL. Decreto nº 1.904, de 13 de Maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1904.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1904.htm)>. Acesso em 29/09/2020.

BRASIL. Decreto nº 4229, de 13 de maio de 2002. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4229.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm)>. Acesso em 29/09/2020.

BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o PNDH-3. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm)>

BRASIL. Lei nº 12986 de 2 de junho de 2014a. Transforma o CDDPH em CNDH. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12986.htm)>. Acesso em 29/09/2020.

BRASIL. Mensagem nº 142, de 2 de junho de 2014b. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Msg/VEP-142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Msg/VEP-142.htm)>. Acesso em 29/09/2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/mpv/mpv696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv696.htm)>. Acesso em 29/09/2020.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm)>. Acesso em 29/09/2020.

CDDPH. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. CDDPH: uma história de resistência e luta pelos Direitos Humanos no Brasil. Brasília, 2010. Disponível em: <[https://issuu.com/priscilalobregatte/docs/livrocddph\\_finalbaixa](https://issuu.com/priscilalobregatte/docs/livrocddph_finalbaixa)>. Acesso em 09/06/2020

CNDH. Atas das reuniões ordinárias, 2014 a 2019. Documento compilado em formato PDF. Disponibilizado a partir do pedido de protocolo 00083.000102/2020-12, feito via Lei nº 12.527/2011.

CNDH. Conselho Nacional de Direitos Humanos repudia extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. 13 de maio de 2016. Disponível em <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/moco-es-e-notas/NotaCNDH.pdf>>. Acesso em 15/10/2020

CNDH. Resolução nº 15, de 10 de dezembro de 2018a. Disponível em <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Resoluon15DesignaodaPresidnciadaMesaDiretorabinios20162018e20182020.pdf>>. Acesso em 15/10/2020.

CNDH. Relatório de atividades: biênio 2016 - 2018, 2018b. Disponível em <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/relatorios>>. Acesso em 15/04/2020.

CNDH. Nota pública do CNDH sobre a extinção de Conselhos, comitês, comissões através do Decreto Federal n. 9.759/2019, de 23 de abril de 2019a. Disponível em <[https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/moco-es-e-notas/copy2\\_of\\_2019.04.24NOTAPUBLICASOBRESOBREAEXTINODECONSELHOSCOMITSCOMISSESATRAVSDODECRETOFEDERALN97592019.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/moco-es-e-notas/copy2_of_2019.04.24NOTAPUBLICASOBRESOBREAEXTINODECONSELHOSCOMITSCOMISSESATRAVSDODECRETOFEDERALN97592019.pdf)>. Acesso em 29/09/2020.

CNDH. Nota pública contra a extinção do Conselho LGBT, de 11 de julho de 2019b. Disponível em <[https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/moco-es-e-notas/copy2\\_of\\_NotaPblicacontraaextinodoConselhoLGBT.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/moco-es-e-notas/copy2_of_NotaPblicacontraaextinodoConselhoLGBT.pdf)>. Acesso em 29/09/2020

CNDH. Recomendação nº11, de 14 de agosto de 2019c. Disponível em <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Recomendaon11ReformadaPrevidncia.pdf>>. Acesso em 15/10/2019.

CNDH. Nota pública em defesa da autonomia e independência do CNDH, de 11 de setembro de 2019d. Disponível em <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/moco-es-e-notas/2019.09.11NotaPblicaAutonomiaCNDH.pdf>>. Acesso em 15/10/2020.

CNDH. Relatório Anual de atividades: 2019e. Disponível em <<http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh>>. Acesso em 15/10/2020.

CNDH. Nota em defesa das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos no Brasil. 2019f. Disponível em <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/mocoos-e-notas/NotaemdefesadasDefensoraseDefensoresdeDireitosHumanosnoBrasil.pdf>>. Acesso em 29/09/2020

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. Volume V. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/Capitulo%2018.pdf>> Acesso em 08/06/2020

### **Dissertações, teses e livros**

ANTUNES, Fernando Luís Coelho. Criminologia e movimentos sociais: a participação da sociedade civil nas políticas de segurança e de direitos humanos dos Conselhos Nacionais. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017

AVELINO, Daniel Pitanguieira de; FONSECA, Mariana de Souza. Conselho Nacional de Direitos Humanos: Agenda política e atribuições executadas. in: AVELINO, Daniel Pitanguieira de; FONSECA, Igor Ferraz da; POMPEU, João Cláudio Basso (org.). Conselhos Nacionais de Direitos Humanos : uma análise da agenda política. Brasília : IPEA, 2020.

FONSECA, Igor Ferraz da; POMPEU, João Cláudio Basso. Conselhos de Direitos Humanos e Agenda Política. in: AVELINO, Daniel Pitanguieira de; FONSECA, Igor Ferraz da; POMPEU, João Cláudio Basso (org.). Conselhos Nacionais de Direitos Humanos : uma análise da agenda política. Brasília : IPEA, 2020.

MEIHY, José Carlos Sebe Bom; RIBEIRO, Suzano L. Salgado. Guia prático de história oral: para empresas, universidades, comunidades, famílias, 2011

RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos, 7ªed.. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SILVA, Thalita Vitoria Castelo Branco Nunes Silva. O Conselho Nacional de Direitos Humanos como Instrumento de Fortalecimento da Democracia no Brasil (2009/2012). Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.