

UM ESTUDO DE DIREITO COMPARADO SOBRE AS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DA ARGENTINA, BOLÍVIA E COLÔMBIA: POR QUE NÃO IMPORTAR PARA O BRASIL?

A COMPARED LAW STUDY ON “AS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DA ARGENTINA, BOLÍVIA E COLÔMBIA:” WHY NOT IMPORT TO BRAZIL?

Raquel Santos de Almeida¹

RESUMO:

O escopo do presente trabalho é a investigação sobre a instituição da *Defensoría del Pueblo* na América Latina, particularmente com foco nas experiências argentina, boliviana e colombiana, e verificação quanto à necessidade de sua incorporação à realidade e contexto brasileiros. Busca-se identificar quais as vantagens e desvantagens que apresentariam os modelos das Ouvidorias/*Ombudsmen* em relação às instituições brasileiras na tutela dos Direitos Humanos (na esfera federal, mormente, em relação à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, órgão especializado do Ministério Público Federal, que figuraria até então como equivalente no contexto internacional às *Defensorías del Pueblo*, ladeando com as mesmas nos fóruns internacionais). Procura-se apontar, brevemente, quais seriam as referências e contribuições relevantes para o aprimoramento da experiência institucional brasileira na defesa e efetivação de tais direitos.

PALAVRAS-CHAVE: Tutela de Direitos Humanos no Brasil. *Defensorías Del Pueblo*. América Latina. Instituições. Direito Comparado. Direito Internacional dos Direitos Humanos.

ABSTRACT

The scope of the present work is the investigation of the institution of the *Defensoría del Pueblo* in Latin America, particularly focusing on the Argentine, Bolivian and Colombian

¹ Possui graduação em Faculdade de Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo e Direito Constitucional.

experiences, and verification of the necessity of its incorporation into the Brazilian reality and its context. It seeks to identify the advantages and disadvantages that the Ombudsman/Ombudsmen models in relation to Brazilian institutions in the protection of Human Rights (in the federal sphere, especially in relation to the Federal Public Prosecutor's Office, specialized agency of the Federal Public Prosecutor's Office, which until then had appeared as equivalent in the international context to the Defensores del Pueblo, lining up with them in international forums). It is sought to point out, briefly, what would be the references and relevant contributions for the improvement of the Brazilian institutional experience in the defense and effectiveness of these essential rights.

KEYWORDS: Human Rights Protection in Brazil. Defensorías Del Pueblo. Latin America. Institutions. Comparative law. International Human Rights Law.

SUMÁRIO

Introdução	02
Análise do Instituto Ombudsman e Contornos da Defensoría del Pueblo	04
Experiência Institucional Argentina	11
Experiência Institucional Boliviana	12
Experiência Institucional Colombiana	14
Experiência Institucional Brasileira: A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão	17
Considerações Finais	21
Referências Bibliográficas	23

INTRODUÇÃO

O artigo traz as *Defensorías del Pueblo* argentina, boliviana e colombiana em foco e sob o prisma da análise comparativa com os órgãos que se assemelhariam na função de defesa de Direitos Humanos no Brasil, ainda que de forma pulverizada, com especial destaque, nesse particular, para a Procuradoria Federal de Direitos dos Cidadãos, no âmbito do Ministério Público Federal.

Salienta-se e desde já se esclarece que, embora a América-Latina seja tratada por muitos, sobretudo a perspectiva europeia e norte-americana como uma ideia geral, não existe, conforme já ressaltado por Mario Ackerman, uma homogeneidade latino-americana, dada a

diversidade de tradições, influências e culturas, tanto dos povos originários quanto dos vários povos colonizadores ou invasores que passaram para o “Sul”. E portanto, assim sendo, existem diferenças nítidas e latentes na região, mesmo entre países vizinhos, que cabem e devem ser estudadas e melhor compreendidas.

Contudo, feita essa reflexão inicial, reconhecem-se pontos que aproximam e demonstram, de modo mais específico, certa homogeneidade nos países da região (é claro, não de forma plena e total, como ressalvado), reportamo-nos novamente a Mario Ackerman em suas observações:

Embora, possa-se ver que há diferenças, há ainda seis pontos de homogeneidade - que, em geral, são mutuamente implícitos - que justificam um tratamento conjunto e, com isso, comparações e um certo grau de generalização:

- 1) Os dados geográficos.
- 2) raízes legais comuns.
- 3) evolução histórico-política semelhante e relacionada.
- 4) Tendência à reprodução do modelo presidencial dos EUA.
- 5) Precariedade dos sistemas democráticos.
- 6) coincidência histórica dos ciclos democráticos - como o atual - e as ditaduras - várias outras, mas especialmente nas décadas de anos cinquenta (com a notável exceção do Uruguai) e setenta. **(nossa tradução)**

E por isso, diante de tais pontos de coincidência, tratamos de selecionar o estudo das instituições em cotejo à luz de sua função e contexto nos três países latino-americanos apontados em contraste com o Brasil. Lembra-se a relevância das instituições paralelas e congêneres, que com inspiração e/ou origem em instituto comum, ainda que de forma remota, encontram-se disseminadas pelo mundo. Destacando-se a Argentina, Bolívia e Colômbia que fazem fronteiras com o Brasil e por suas particularidades locais dão mostras relevantes de experiências próprias nos contornos e perfis de suas Defensorías del Pueblo.

Neste sentido se insere o presente estudo, como ponto de partida e mesmo uma provocação inicial à análise e observação institucional mais amplas e aprofundadas, visto que a investigação e debate quanto às Defensorías Del Pueblo, e em relação a órgãos e instituições correlatas_ que exerçam ou venham a exercer a defesa dos Direitos Humanos em seus respectivos países, se mostram cada vez mais atuais e necessários, tendo grande valia no que diz respeito ao aprimoramento das funções e papel do Estado, em um sistema globalizado e plural, de sociedades organizadas em rede; que demandam por outros e novos canais de solução e pacificação de conflitos, de mediação e gestão de litígios nos mais diversos níveis,

que sejam mais ágeis e efetivos, além daqueles tradicionalmente identificados no Poder Judiciário e Executivo e já sobrecarregados em suas atividades.

ANÁLISE DO INSTITUTO OMBUDSMAN E CONTORNOS DA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

A partir da criação e formação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), órgão do Ministério Público Federal, no contexto da Federação Brasileira, considerando sua atividade precípua de defesa das instituições democráticas e direitos humanos, pode-se debruçar e proceder à verificação de suas semelhanças e distinções ante as chamadas *Defensorías del Pueblo* (em países da América Latina e Europa, notadamente Reino de Espanha e Reino de Andorra, notadamente de tradição espanhola) e/ou órgãos de Ombudsman (de origem escandinava).

Sendo cediço que, as atribuições do Ministério Público estão estampadas nos art.127 a art.129 da CRFB/88 (com as disposições da LC 75/93 e Lei 8625/93), quanto à tutela de direitos humanos. Verifica-se, a princípio, que a instituição em si, Ministério Público e, por conseguinte, a própria PFDC apresenta uma questão problemática ou dificultadora na defesa e proteção plena de tais direitos: o hibridismo, visto que, concomitantemente, pode acabar por corroborar em uma sistemática que massacra os direitos humanos_ sendo integrante da Administração Pública (Poder Executivo), e também tem o dever e múnus público de fiscalizar os Poderes e atuação de seus agentes para resguardar os direitos humanos. Vislumbrar-se-ia ou seria possível um risco de certa “esquizofrenia institucional”? Não seria um completo absurdo pensar nesse eventual risco e realidade contraditória que inspiraria certa atenção e preocupação dadas as atribuições e configurações atuais dos órgãos, entes e Poderes do Estado Brasileiro.

Outra questão que se coloca além da ambivalência e ambiguidade apontada é o risco de agigantamento do Ministério Público, o que pode comprometer o satisfatório e desejável cumprimento de suas funções à luz da Constituição e imperativos e postulados do Estado Democrático de Direito.

E por tais razões, vale resgatar a memória da Constituinte de 87/88 onde se pensou na figura do *Defensor del Pueblo* Brasileiro, um órgão nos moldes da instituição que se expandia na América Latina. Naquele momento entendeu à época que tanto o Ministério Público quanto o Tribunal de Contas poderiam bipartir as funções e fazerem as vezes da Defensoria del Pueblo ou Defensor do Povo.

Contudo, ainda seria uma proposta viável (ontem e hoje) e lacuna que resta a ser preenchida, visto que a *Defensoría del Pueblo* poderia, inclusive, fiscalizar a atuação dos membros do Ministério Público (integrantes do Executivo) e também dos Tribunais de Contas², além do que, como uma Ouvidoria Geral no Brasil sob os contornos *das Defensorías del Pueblo* combater-se-ia, na frente de defesa de direitos fundamentais e humanos, a excessiva burocracia, judicialização e ineficiência estatal.

Falando acerca da inspiração e/ou origem desse instituto, que permanece alienígena à realidade brasileira, vale ressaltar que a onda de *ombudsmanismo* alcançou diversos continentes e países, atingindo em cheio a América Latina, mas sob o termo à la espanhola e os moldes da Defensoria Del Pueblo. A representatividade e efetividade desse instituto junto às respectivas populações locais geraram ainda mais entusiasmo e esperanças em torno da instituição.

A expansão das *Defensorías Del Pueblo* pela América Latina é notória, e a área de influência e impacto dessa institucionalização teve reflexos por outros países da América do Sul, onde foi incorporada a ideia sob diversas outras nomenclaturas como se verifica na Argentina e Uruguai, onde há a pessoa do *Defensor da Ciudad*; na Bolívia, a instituição *Defensoria da Ciudad*, assim como na Colômbia, Venezuela, Panamá, Paraguai, Peru e no Equador; em El Salvador, o Escritório de Advogado para a Defesa dos Direitos Humanos de El Salvador; Guatemala sob a designação de Advogado dos Direitos Humanos; em Honduras, o Comissário Nacional dos Direitos Humanos, e no Brasil, temos a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

A primeira dificuldade, que se apresenta, é a conceitual e metodológica quanto às instituições e suas respectivas acepções (Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, *Defensoría Del Pueblo* e *Ombudsman*), a serem superadas, antes de mais nada, pela investigação preliminar da diferença (se há, e em que medida se estabelece) entre a *Defensoría Del Pueblo* e o órgão *Ombudsman*.

A discussão, portanto, conceitual e metodológica é fundamental na análise de tais institutos, visto que, segundo já salientado por Gellhorn (1966):

² Já houve tentativas anteriores de alinhamento do Brasil à sistemática de *Defensorías del Pueblo* na América Latina, um instituto de Defensor do Povo, desde 1970, João de Oliveira Filho apresentou à V Conferência Nacional da OAB tese que propugnava pela criação do cargo de Promotor- Geral da Nação, inspirado no *Ombudsman* sueco. Tramitou no Congresso Nacional projeto de EC78/70 de autoria do deputado Mendonça Neto que pleiteava a criação da Procuradoria-Geral do Povo, com atribuições de *Ombudsman*, mas o projeto acabou arquivado por decurso do tempo. (cf. CAMARGO E GOMES Manuel Eduardo. Do instituto do *Ombudsman* à construção das ouvidorias públicas no Brasil. 2000, pp.63 e 64)

apesar da antiguidade do ofício e do presente entusiasmo pelas ideias que o fundamentam, o âmbito de poder do ombudsman sueco e seus meios de utilizá-lo são inadequadamente compreendidos no exterior. As discussões estrangeiras têm, às vezes, romantizado tanto esta altamente meritória instituição governamental sueca, que uma olhada fresca à atualidade pode agora ser útil. (Gellhorn, 1966, p. 195)

No mesmo sentido, observa LeGrand:

As características da instituição foram largamente descritas e, entretanto, ao constatar a repetição de erros importantes em certos artigos recentes consagrados à instituição, pode-se perguntar se o abuso de informação não prejudicou o conhecimento exato das instituições apresentadas.” Ele mesmo reconhecia não estar livre destes erros: “desses erros, eu não me mostrei sempre isento. (LEGRAND, 1973, p. 852)

Para somente após, adentrar-se às questões propriamente estruturais, funcionais e das capacidades e atribuições institucionais distintivas das mesmas. Novamente ressaltando: se tais disparidades houverem.

Isso porque, para muitos pesquisadores e estudiosos das instituições em referência, a *Defensoría del Pueblo* não seria nada mais do que uma adaptação e transplante da instituição do Ombudsman Sueco para os países de língua espanhola. É comum nos depararmos com a afirmação de que a *Defensoría del Pueblo* tem suas raízes e inspiração na Constituição Sueca de 1809, que previu em seu artigo 96 a figura do *Ombudsman*.

O Ombudsman seria um representante nomeado pelo Parlamento, a cada legislatura (tendo mandato a tempo certo, de quatro anos, podendo ser reconduzido), de notório saber jurídico, probo e de reputação social ilibada, para assumir a Presidência da Ouvidoria, também denominada *Ombudsman*, sendo este um outro poder estatal, autônomo, e não apenas um órgão do Legislativo, ou seja, não inserido ou subordinado a nenhum outro poder do Estado, detendo atribuições de mais alta relevância como a de garantir que os juízes e funcionários observem as leis, julgando, inclusive, aqueles que venham a cometer atos ilegais, abusos e arbitrariedades no exercício do seu respectivo cargo e função.

O vocábulo “*ombudsman*” traduz a importância do instituto na língua original sueca: “representante com missão pública”. Há indícios de que essa função já fosse exercida nos governos escandinavos desde o século XVI³, mas somente no século XIX, por ocasião da

³ Havendo ainda quem vislumbre as origens do instituto do Ombudsman na instituição romana do *Tribunus Plebis* da República romana (OTERO, 1984, p. 942.). Diz-se que este teria surgido como forma de pacificação de conflitos entre a plebe e o patriarcado, revestido por uma áurea de sacralidade, justamente para se manter em meio a instabilidade social e ser capaz de debelar e apaziguar conflitos entre as classes, como afirma Fustel de Coulanges “A palavra *sacrosanctus* designava algo muito preciso na linguagem religiosa dos antigos. Aplicava-se aos objetos consagrados aos deuses e que, por esta razão, o homem não podia tocar.[...]. Desde então, ninguém podia tocar-lhe sem cometer o crime de violação e sem manchar-se” (COULANGES, 1947, p. 368 ep. 369). Como figura intercessora era protetor da plebe em determinadas situações, por exemplo, de dívidas de um plebeu frente a um credor patricio.

Constituição Sueca de 1809 houve o reconhecimento constitucional (e fortalecimento institucional) desse cargo e missão, ao lado do reconhecimento de outros direitos fundamentais aos administrados como o direito de petição que assegurava aos cidadãos o direito de comunicação e reclamação ante os atos praticados por funcionários do rei, de modo geral, inclusive, magistrados.

Competiria assim, ao empossado na função, o *Ombudsman* (instituição identificada com a pessoa que a presidiria) o processamento e investigação de solicitações e reclamações (alguns o denominam como um “processador de reclamações e queixas”), concentrando-as, desempenhando, por consequência, o papel de controle (e responsabilização) dos atos da Administração Pública. Sua missão refletiria dessa feita o encargo de defesa dos direitos dos cidadãos e garantia da legalidade dos atos do Poder Público.

O representante do povo se preocupa, mormente, em assegurar as liberdades básicas dos cidadãos, bem como em sua segurança e da integridade física do cidadão.

Embora eleito e nomeado pelo Parlamento Sueco, como visto, este não se subordinaria quer ao Parlamento quer ao Executivo, possuindo total independência do Governo, atuando com máxima imparcialidade na garantia dos direitos da população. Essa instituição foi implantada em outros países escandinavos vizinhos como Finlândia, Noruega e Dinamarca (observadas as peculiaridades de cada realidade nacional).

Destaca-se ainda que o Ombudsman sueco também pode atuar *ex officio*, a partir de informações obtidas através dos meios de comunicações ou como consequência de outras investigações realizadas. Devendo este apresentar, por escrito, um relatório anual e detalhado ao Parlamento, contendo todas as suas decisões nos casos que mereceram sua análise.

Como assinala Pedro Carballo Armas, na Suécia hoje existem outras instituições ombudsmen, atuando em diversos setores, no público ou privado,

“como o ombudsman antitrust, o ombudsman da imprensa – a imprensa tem uma grande importância na Suécia, como se deduz do fato de ser a Lei de Imprensa uma das leis fundamentais do reino –, o ombudsman do consumidor e o ombudsman da igualdade de sexos.⁴

Nesse ponto, interessante mencionar a proposta atual, aqui no Brasil, de criação do *Ombudsman* financeiro ou dos Bancos, em fase embrionária de discussão no âmbito Superior Tribunal de Justiça, Tribunal, está propondo um debate sobre a criação de um *ombudsman* financeiro. Tal iniciativa versa sobre criação de, para o setor financeiro, uma espécie de Ouvidoria com poderes extras para resolver das reclamações, denúncias e queixas

⁴ ARMAS, 2003, pp. 65-7

dos consumidores antes que elas batam à porta do Judiciário, evitando a judicialização de conflitos⁵.

Cabe esclarecer que os ditos atos classificados como políticos são insindicáveis pelo *Ombudsman*, extrapolando sua competência. Sua atuação como já mencionado diria respeito, desde a origem escandinava, tão-somente aos atos da Administração Pública e atos de governo.⁶

Dotado de múnus público, no sentido de deter poder para seu agir, mas também estar adstrito ao atendimento e preservação do interesse público e da coletividade, sua função se insere no contexto de Estado Liberal baseado no reconhecimento dos direitos dos cidadãos, ou seja, no exercício efetivo da cidadania, posicionando-se no ambiente democrático e nos limites da Lei, como mecanismo de gestão pública do setor público e de controle social (controle exercido pela sociedade civil). O *Ombudsman* também foi apontado por John W. Kingdon⁷ como uma (hipótese de) estratégia de visibilidade, motivo de debate e espaço de interlocução pública, um *topos* de observação.

Mais tarde, século XX, países mais ao centro e sul da Europa adotaram a figura desse **processador de reclamações** e a função de controle sob novas nomenclaturas, tais quais: Medidor (*Médiateur de la République*) na França, Provedor de Justiça em Portugal, Defensor del Pueblo na Espanha⁸.

Como outrora mencionado, aqui no Brasil também houve proposta de criação de tal função, sob a designação de Ouvidor-Geral ou Defensor do Povo antes da promulgação da Constituição de 1988. Contudo, na Constituinte de 87-88 venceu a proposta de bipartir as

⁵Notícia veiculada no jornal O Globo de 17 de julho de 2016 sob o título *STJ propõe discussão sobre ouvidoria especial nos bancos*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/stj-propoe-discussao-sobre-ouvidoria-especial-nos-bancos-19733668> Acesso em 23 de julho de 2018.

⁶Sob análise de Direito Comparado, significativa contribuição sobre a distinção entre atos políticos e atos de governo e administração foi dada pela redação da Lei sobre a jurisdição contenciosa-administrativa de 1956, o art. 2º, b ao prescrever que estariam fora da jurisdição contenciosa-administrativa, esclarecendo que “*As questões que se suscitem em relação aos atos políticos do Governo, como são os que afetam à defesa do território nacional, relações internacionais, segurança interior do Estado e mando e organização militar, sem prejuízo das indenizações que forem procedentes, cuja determinação, sim, compete à jurisdição contenciosa administrativa*”. Embora, para Garcia de Enterría e Tomas Ramon Fernandez (conforme consta in Curso de Derecho Administrativo, tomo I, 1982, p. 486.) restaria revogado esse texto frente à Constituição Espanhola de 1978.) (apud in Medauar, Odete. Ato de Governo, publicação in Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 191:67-85, jan.lmar. 1993, p.83)

⁷KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins College Publishers, 1995.

⁸Em 1973, a França institui seu *Médiateur de la République*, que se estabeleceu também em muitas de suas ex-colônias (p. e., Gabão, Mauritânia, Senegal). Em 1974 a Itália elege seus primeiros Difensori Civici, nas regiões da Toscana e Ligúria –. Seguem-se Holanda (1979), Suíça (1983) e Irlanda (1984). A partir da nomeação, em Portugal, de seu primeiro Provedor de Justiça em 1975, que influenciou na previsão do Defensor del Pueblo espanhol na Constituição de 1978, o instituto difundiu-se rapidamente pela América espanhola.

funções típicas do *Ombudsman* original e atribuir parte ao Tribunal de Contas da União e parte ao Ministério Público⁹.

Em que pese a função já desempenhada pelos Tribunais de Contas quanto à fiscalização da gestão administrativa e de recursos financeiros, atribuir ao Ministério Público a defesa e o papel de baluarte dos direitos humanos parece ser algo no mínimo ambíguo, visto que o órgão responsável pela persecução penal, corrobora, e portanto é partícipe, em sua atividade, com toda a estrutura existente e aparato estatal que se mostra, inúmeras vezes, violador de garantias e direitos fundamentais e básicos da pessoa humana, injusto e desigual (veja-se a constatação do **Estado de Coisas Inconstitucional** declarado pelo STF quanto ao sistema carcerário brasileiro¹⁰).

Tratando especificamente da figura do *Defensor Del Pueblo*, voltando-se ao contexto europeu, na Espanha, este foi pensado diferentemente do modelo sueco: Na realidade espanhola, os defensores da cidade são sempre instituições pessoais, ainda que com escritório próprio composto por assistentes e funcionários públicos.

Também são independentes e são nomeados pelo Parlamento para o controle da atuação do Poder Público e a correta aplicação da lei, garantindo respeito e afirmação dos direitos fundamentais dos cidadãos, certo que o contorno dessa instituição na Espanha tem um viés dissuasor, de convencimento, emitindo pareceres sem caráter vinculativo ou repercussões legais, diverso da origem do defensor sueco de 1809. Tem muito mais uma faceta política e social que qualquer outra. Os governos recebem tais relatórios como conselhos e sugestões.

Os *ombudsmen* espanhóis (sob o perfil e contorno hispânico), isto é, *Defensores Del Pueblo* emitem relatórios periódicos no tocante à atuação da Administração Pública como um todo, publicizando por meio destes eventuais abusos e desvios por parte de agentes públicos,

⁹No Brasil, os primeiros membros do Ministério Público integravam o Poder Judiciário, não havendo separação como há hoje, desse modo, inicialmente aqueles que eram indicados para o exercício da da acusação criminal perante o Juízo ao que se vinculavam. Isso ocorreu, por exemplo, sob a vigência da Constituição de 1824, quando se instituiu o Supremo Tribunal de Justiça e os Tribunais de Relação, e dentre cujos desembargadores eram nomeados os Procuradores da Coroa, assim como sob a égide da Constituição de 1891, que previu a figura do Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, devendo essa designação recair sobre a pessoa de um Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Nos regimes constitucionais posteriores, o Ministério Público foi angariando maior autonomia e se fortalecendo como instituição, embora ainda situado em patamar inferior ao Judiciário. A partir da Constituição Federal de 1988, houve uma significativa valorização do órgão, apontado como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Passando assim a existir entre seus membros e os do Judiciário garantias e prerrogativas comuns, tais como a independência funcional, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios.

¹⁰Julgamento da ADPF 347 MC/DF, rel. Marco Aurélio, 9.9.2015.

bem como atos ou omissões da Administração que vilipendiem os direitos humanos dos cidadãos¹¹.

A versão espanhola foi a que chegou aos países de língua e tradição hispânica, dentre estes, os já destacados Argentina, Bolívia e Colômbia.

Segundo o Instituto Latino-Americano¹² de *Ombudsman/Defensorías del Pueblo* (com sede em Caracas desde 1983), "*ombudsman*" refere-se àquelas instituições que defendem os direitos humanos, de acordo com os Princípios de Paris, sancionados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1993, que devem ser independentes, criadas por uma regra constitucional ou legal, cuja nomeação será estabelecida através de um procedimento que assegure a representação pluralista de todas as forças sociais, que é normalmente expressa no contexto do Parlamento ou através de maioria Congresso dos Estados qualificado. Estabelecidas, assim, alguns traços distintivos primordiais ao instituto:

- a) sua absoluta independência do parlamento que o designa,
- b) o seu mandato para períodos pré-estabelecidos, não relacionados com o voto de confiança das maiorias legislativas,
- c) a possibilidade de interpor recurso de inconstitucionalidade e amparo de
- d) pelo menos em toda a América do Sul, República Dominicana, Panamá e parcialmente em Costa Rica, sua emparenta nome Provedor de Justiça onomástico que, como em seus outros sinais essenciais, com a tradição clássica mediterrânica de raiz romanística.

O ombudsman é identificado com o defensor escandinavo por três razões importantes, mas instrumentais:

- 1) devido a sua condição de órgão de controle independente, externo à Administração, que não recebe instruções de ninguém, nem mesmo da pessoa que o nomeou;
- 2) pela sua nomeação parlamentar por maioria qualificada e,
- 3) por falta de poder positivo,

São atributos de grande significado, a ponto de a falta de qualquer um deles desfigurar sua natureza institucional.

¹¹ Dentre as críticas mais incisivas, um problema que se ressalta é a questão de o desempenho da função depender em muito da personalidade do ouvidor nomeado, se mais acanhado e contido ou se mais arrojado e ativista na denúncia de irregularidades e arbitrariedades.

¹² Disponível em: <<http://www.ilo-defensordelpueblo.org/declaraciones-blog/183-desaf%C3%ADos-de-las-defensor%C3%ADas-del-pueblo-en-latinoam%C3%A9rica>> Acesso em 25 de agosto de 2018. In *Desafíos de las defensorías del Pueblo en Latinoamérica*. Os projetos para estabelecer a figura do ombudsman nos países da América Latina foram amplamente satisfeitos. Apenas o Chile e o Brasil não têm esse instituto, embora no segundo haja instituições parcialmente substitutas.

EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL ARGENTINA

Começando pela experiência argentina, pode-se dizer que sua criação em 1993 (MAIORANO, 1986, p.250¹³), por decreto do então presidente Carlos Menem, após diversos estudos, análises, trabalhos, projetos de lei, congressos e simpósios realizados. Após o período de um ano de criação, instalação e funcionamento, o órgão obteve status constitucional ao ser tratada no art.86 da Constituição Argentina.

A *Defensoría del Pueblo* na Argentina apresenta-se como órgão unipessoal, ou seja, identificada na pessoa de seu titular: o *Defensor del Pueblo* (*Defensor del Pueblo de La Nación*), ligado ao Legislativo, cuja função precípua é zelar pela tutela dos direitos humanos, assim como dos demais direitos e garantias albergados na Constituição e por normas infraconstitucionais, exercendo a fiscalização e controle dos atos da Administração Pública (seja por comportamentos comissivos ou omissões). O *Defensor del Pueblo* detém autonomia funcional, administrativa e financeira, no entanto, está subordinado ao Legislativo, na medida que, tem o dever de prestação de contas perante o Congresso Nacional, e por conseguinte, e também à sociedade argentina (havendo um monitoramento de rotinas e procedimentos com base na ideia de atuação responsiva). Pode ser provocado por queixas escritas (vedado do anonimato) de cidadãos e pessoas jurídicas afetadas por atos e condutas ou omissões da Administração Pública datados de no máximo um ano antes da queixa (do contrário, tal reclamação não se submeterá ao *Defensor del Pueblo*), mas também possui o poder de atuação ex officio.

Ao *Defensor del Pueblo* argentino compete ainda a proteção do meio ambiente, a livre concorrência, o consumidor e demais direitos coletivos e difusos. O chefe da instituição *Defensoría del Pueblo* deve ser argentino nato ou naturalizado e ter mais de 30 (trinta) anos, ser advogado com no mínimo 08 (oito) anos de experiência advocatícia ou no exercício em cargos no Executivo, Legislativo ou Poder Judiciário ou mesmo o tempo exigido como docente, além de notório conhecimento jurídico, sendo nomeado por resolução conjunta subscrita pelos presidentes das Câmaras dos Deputados e dos Senadores. O exercício desta função impede o desempenho de qualquer outra atividade pública empresarial, comercial e profissional a não ser o magistério, sendo vedada ainda a atividade e filiação político-partidária.

¹³ MAIORANO, Jorge Luis. El Ombudsman en America Latina. Revista de Informação Legislativa, v.23, n.92, p.241-256, out./dez. 1986.

O *Defensor del Pueblo* argentino não pode atuar, como dito antes, em fatos com mais de um ano de ocorrência. Também lhe é vedada a apreciação de reclamações eivadas de vício de má-fé, sem lastro probatório mínimo, carentes de fundamentos, ou interesse de agir e pretensão, ou que se mostrem insignificantes, fúteis e banais, ou mesmo quando o pleito já estiver tramitando judicial ou administrativamente.

EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL BOLIVIANA_

O modelo boliviano de *Defensoría del Pueblo* diverge do anterior, visto que, embora inicialmente tenha sido tratado_ a partir de 1998_ como órgão unipessoal, identificado com o titular do cargo, posteriormente, em 2009, houve alteração constitucional em direção à despersonalização e maior fortalecimento institucional, ao substituir o termo “*Defensor del Pueblo*” por “*Defensoría del Pueblo*”.

Outra peculiaridade do ocupante do cargo de *Defensor del Pueblo* boliviano é que este ou esta deve ser eleito/a por no mínimo dois terços dos presentes da Assembleia Legislativa Plurinacional, como mandato de seis anos, vedada a sua recondução ao cargo. Como revela atualmente uma estrutura mais institucionalizada e menos pessoal, o *defensor del Pueblo* exerce sua função com a assistência de três delegados adjuntos, com igual hierarquia, que podem ter determinadas funções delegadas e substituir o *defensor del Pueblo* quando for necessário, sendo certo que a formação jurídica não é requisito essencial para a nomeação no cargo de *defensor del Pueblo*.

Na Bolívia, a *Defensoría del Pueblo* como ator relevante na intermediação de conflitos goza de grande prestígio e credibilidade perante a população, tendo reconhecido respaldo da sociedade, o que vem a lhe garantir maior força institucional, e assim sendo, suas ações e manifestações têm um grande peso político, contribuindo ainda mais, de maneira contundente, para o fortalecimento de uma cultura e educação de direitos humanos no país.

Interessante notar que, a *Defensoría del Pueblo* boliviana em sua prática é influenciada por uma ideia de “magistratura moral”. Mas o que viria a ser propriamente isso? Antes de adentrarmos nesse fenômeno, cabe detalhar o procedimento ordinário observado pela *Defensoría del Pueblo* na Bolívia.

Sabe-se que qualquer cidadão do povo pode formular queixa junto à instituição, e isso pode ser feito seja de forma oral ou escrita, sem a necessidade da intermediação de qualquer advogado e de maneira gratuita. Os impedimentos ao seguimento desta queixa são semelhantes aos opostos na Argentina: 1) em caso de pendência da mesma questão na seara

judicial, 2) se pedido é formulado fora do prazo estatuído, 3) se for anônima, 4) se estiver presente má-fé, 5) ante ao risco de prejuízo a direito legítimo de terceiros. Não sendo caso de inadmissão da reclamação, esta prossegue, passando-se à fase de investigação, e após esta, busca-se através da chamada *gestión directa* uma tentativa de solução do problema, um tipo de mediação, para que por meio de negociações diretas e tratativas com as autoridades responsáveis pelo ato objeto da queixa se obtenha resolução do problema. O que acarreta, dado o deslinde do caso, a conclusão extraordinária da questão.

Porém, se de outra forma, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias a *gestión directa* não for bem sucedida em seu intento, parte-se para a fase posterior, de investigação especializada, que resultará na elaboração de uma resolução defensorial (se não verificada nenhuma causa de arquivamento da queixa, conforme já mencionado acerca dos possíveis impeditivos de recebimento da denúncia) que pode estar atrelada ainda a uma requisição junto à autoridade responsável pelo ato sob investigação, ante suposta violação de direitos humanos e fundamentais, a fim de que demonstre informações acerca das razões e fundamentos do ato impugnado, lastreadas das respectivas provas (documental).

Essa resolução defensorial tem a máxima efetividade e eficiência no contexto da prática boliviana, pois, através deste instrumento, a *Defensoría Del Pueblo* desempenha a “magistratura de persuasão” ou “moral”, vez que profere uma exortação às autoridades responsáveis pelo ato ou omissão questionados para que executem as ações e medidas necessárias e devidas de correção, alteração ou interrupção e extinção do ato e a cabível reparação aos afetados em virtude da violação de seus direitos. Nesse aspecto esse instrumento demonstra-se ser uma tentativa de convencimento ao Estado, Administração Pública e seus agentes.

Em caso de não ser acatada tal exortação, a *Defensoría Del Pueblo* notifica a não observância da mesma ao órgão ou autoridade hierárquica e imediatamente superior ao destinatário, e assim sucessivamente, até que por fim, se eventualmente persistindo o não acatamento à resolução, as sanções máximas possíveis de serem aplicadas importam em ônus político elevado: aplicar-se-ia a 1) interpelação, explicação pública da autoridade responsável ao Congresso, 2) censura (espécie de *ultima ratio*) que pode redundar conjuntamente na demissão de agente público de patamar hierárquico correspondente a um ministro de Estado).

Contudo, como já frisado, a experiência boliviana tem demonstrado significativa eficiência na utilização do procedimento da resolução defensorial, não sendo preciso lançar mão das medidas mais drásticas previstas, visto se mostrarem bastante e suficientes as etapas anteriores. Ao lado de tal registro, outro exemplo eficaz de ação extrajudicial da Defensoria

Del Pueblo boliviana é a promoção de campanhas educativas e de divulgação regulares e periódicas em todos os setores sociais quanto aos Direitos Humanos.

EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL COLOMBIANA

Passando a uma breve descrição da experiência colombiana, a *Defensoría Del Pueblo* da Colômbia é responsável erigir a efetividade dos direitos humanos como marco de um Estado Colombiano social de direito, democrático, participativo e pluralista, resultando de sua atuação 03 (três) metas (que também são frentes de ação): 1) promoção e divulgação dos direitos humanos, 2) defesa e proteção dos direitos humanos, 3) divulgação e promoção do Direito Internacional Humanitário.

O *defensor del Pueblo* colombiano nos termos do artigo 281 da Constituição Colombiana de 1991 integra o Ministério Público e exerce suas funções subordinado à autoridade e direção do Procurador- Geral da Nação.

Esclarece-se que o Procurador-Geral da Nação é mencionado na Constituição Colombiana como o “supremo dirigente” do Ministério Público (art.275 da Constituição), exercendo o poder disciplinar da Administração pública, como poderes inclusive para aplicar penalidade da demissão aos servidores que violem a lei ou a Carta Magna ou criem dificuldades e obstáculos às investigações promovidas pela Procuradoria.

Em verdade, o chamado Ministério Público da Colômbia é um órgão eminentemente de controle da Administração Pública, composto pelo Procurador- Geral, pelo chefe da *Defensoría Del Pueblo* (o defensor do povo), pelos procuradores delegados e os chamados *personeros municipales* que são os representantes do Ministério Público em cada municipalidade.

Na Colômbia, o *defensor del Pueblo* é eleito pela Câmara de Representantes durante o primeiro mês das suas sessões, com voto favorável da maioria absoluta de seus membros para um mandato de quatro anos não podendo ser reeleito para o período seguinte. Sendo vedada a este o exercício de qualquer outra atividade, a não ser o de professor universitário.

As funções do *defensor del Pueblo* colombiano, tendo em vista o atingimento dos três objetivos acima discriminados, são arroladas em 08 (oito): 1) orientação e instrução dos habitantes do território nacional e dos colombianos no exterior no exercício e defesa de seus direitos perante as autoridades competentes ou entidades de caráter privado; 2) divulgação dos direitos humanos e recomendação das políticas para seus ensino; 3) invocação do direito de Habeas Corpus e interposição de ações de tutela, sem prejuízo do direito que assistir aos

interessados; 4) organização e direção da defensoria pública nos termos estabelecidos em lei, 5) interposição de ações populares em assuntos relacionados com sua competência; 6) apresentação de projetos de lei sobre matérias relativas à sua competência; 7) envio de informações ao Congresso acerca do cumprimento de suas funções; 8) e qualquer outra função que venha a determinar a lei.

Tendo em vista o histórico do país de décadas de conflitos armados, atuação de guerrilhas e grupos paramilitares, a *Defensoría Del Pueblo* da Colômbia se apresenta imbuída de uma finalidade precípua: a promoção do Direito Internacional Humanitário, como são as normas dos Tratados de Genebra de 1949.¹⁴

Tem-se notícias de avanços e progressos cada vez mais expressivos e sensíveis no processo de construção de paz e estabilidade política e social na Colômbia, como sabido recentemente, o abandono da luta armada pelas FARC'S, a assinatura de acordos de paz entre esta e o Governo, a assunção de compromissos mútuos e o reconhecimento da antiga guerrilha e movimento paramilitar em partido político legítimo; trabalho que em muito se deve à intervenção da *Defensoría Del Pueblo* tal como comunicado em publicação de 14 de julho de 2016, em seu sítio eletrônico institucional:

No marco do primeiro Fórum internacional "Construção da Paz e os Direitos Humanos" organizado pelo Defensor del Pueblo, os porta-vozes das FARC anunciaram que os acordos Havana irão conferir um papel de liderança para a entidade em sua atuação e execução, particularmente em relação à prevenção de violações dos direitos humanos por organizações e estruturas criminosas que persistem em um cenário pós-conflito. Neste sentido, o consultor jurídico do grupo guerrilheiro, Enrique Santiago, [...] anunciou a criação de um novo sistema de monitoramento, que será chefiado pelo Defensor del Pueblo, sendo responsável fiscalizar e investigar comportamentos dessas organizações ilegais, bem como emitir alertas precoces para antecipar situações que possam comprometer a integridade das comunidades, de desmobilizados e defensores dos direitos humanos, além de propor as medidas de ação e exigir que o governo e as autoridades competentes façam uso dos dispositivos de segurança correspondentes. [...] Defensor del Pueblo também estará à frente da convocação e criação da Comissão Consultiva para os Direitos Humanos, com o apoio de outras instituições, organizações sociais e especialistas na área, objetivando orientar o Estado no que diz respeito à efetividade de políticas públicas para a consolidação de uma cultura dos direitos humanos [...]. O Defensor del Pueblo, Alfonso Cajiao Cabrera, enfatizou o dever da instituição para garantir o cumprimento do que obrigatoriamente impõem o Direito e a Paz, [...] garantir a efetiva participação social das vítimas, trabalhando com rigor nas tarefas de promoção e divulgação que empoderem as comunidades, de maneira pedagógica, e como o propósito de que a fase de pós-acordo conduza ao exercício de uma oposição política, das liberdades democráticas e da redução das desigualdades socioeconômicas [...].

¹⁴ Com relação ao drama dos sequestrados por grupos irregulares, entre civis e militares, alguns com mais de dez anos de cativeiro. A busca de libertação por via de acordo humanitário desses sequestrados têm-se convertido em tema nacional na Colômbia, e uma das frentes principais de atuação da *Defensoría del Pueblo* colombiana. (FARENA, Duciran Van Marsen. A Defensoria do Povo na Colômbia. In Modelos de Ministérios públicos e defensorías del Pueblo. Organizador. Bruno Calabrich – Brasília; ESMPU, 2014, p. 91)

Outro ponto que merece destaque é o manejo das ações populares pela *Defensoría del Pueblo* (o que equivaleria às nossas ações civis públicas do Direito brasileiro). Essas ações representam poderoso instrumento de tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e assim sendo, de direitos econômicos e sociais. A ação popular tem trâmite célere na Colômbia, sendo julgada normalmente no período máximo de 01 (um) ano, como levantamento de dados e informações prestados pela Direção de Recursos e Ações Judiciais da Defensoria do Povo colombiano.¹⁵

Uma particularidade das ações populares é que existe um mecanismo de incentivos a sua propositura, um prêmio que se outorga ao autor da ação que a acompanhe até o final, criado com o objetivo de impulsionar a sociedade civil à defesa dos interesses coletivos. O incentivo consiste no pagamento de quantia entre 10 (dez) a 150 (cento e cinquenta) salários-mínimos mensais. (MAYA, José Franco Delgado et al. *Los derechos colectivos y su defensa a través de las acciones populares y de grupo*. Bogotá: Defensoria del Pueblo, 2004)

[...] É interessante notar que a Defensoria do Povo pode também ajudar o proponente de uma ação popular prestando-lhe assessoria no curso da demanda ou mesmo redigindo a peça processual ou recurso, o que vem de encontro com a filosofia de incentivas o protagonismo da sociedade, em lugar da substituição processual ancorada no binômio indisponibilidade dos direitos/incapacidade de seus titulares, que respaldou muito da conformação legal que fomentou o papel do Ministério Público como protetor de interesses difusos e coletivos no Brasil (ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/ FAPESP/IDESP/EDUC, 2002)

Vale a pena, diante de tantos exemplos e experiências bem sucedidas vivenciadas nos países fronteiriços, repensar a estrutura e sistema de tutela de direitos humanos, coletivos e difusos no Brasil, objetivando maior eficiência, economicidade e otimização das funções de Estado, por um lado, o que se coaduna com o imperativo de dever de boa administração, mas que também, e principalmente, atenderiam à necessidade de sensibilização, valorização e efetivação dos direitos humanos em nossas terras, atribuída sua defesa e monitoramento à instituição de capacidade institucional e expertise precisa para tanto.

Nota-se que a instituição sob análise e objeto da pretendida pesquisa (determinado o campo amostral pelo recorte nos três países vizinhos supramencionados) vem desempenhando seu papel por excelência, no âmbito interno e externo, de protetora e disseminadora dos direitos humanos, agindo em prol, extrajudicialmente, do respeito e reafirmação dos direitos humanos frente a qualquer ato perpetrado pelo Estado e/ ou seus agentes.

¹⁵ FARENA, Duciran Van Marsen. A Defensoria do Povo na Colômbia. In *Modelos de Ministérios públicos e defensorías del Pueblo*. Organizador. Bruno Calabrich – Brasília; ESMPU, 2014. p.100

A entidade *Defensoría del Pueblo* vem garantindo, nos Estados onde se encontra, com total autonomia e independência em relação a quaisquer dos Poderes do Estado, a promoção e defesa de tais direitos primordiais e os valores democráticos, suplantando eventuais limitações da Lei, canalizando reclamações populares (inclusive no tocante à regulação e aos serviços públicos delegados ou não, e à atuação de membros do Poder Judiciário ou de membros do Ministério Público e Advocacias Públicas vinculados ao Poder Executivo) no intuito de conceder respostas imediatas e livres dos embaraços burocráticos, menos apego aos formalismos, revelando-se instrumento e espaço propício e efetivo de participação direta dos cidadãos¹⁶, através, especialmente, da mediação entre cidadãos e Poder Público, por meio de sua magistratura de persuasão, sendo orientada pela a consensualidade¹⁷ na solução dos conflitos (reduzindo a lógica de prolongamento de conflito e evitando a duplicidade de ações nas arenas judiciais).¹⁸

EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL BRASILEIRA: A PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO_

No cotejo com as instituições suso mencionadas, o órgão brasileiro que surge, fazendo lhes às vezes, superando na análise comparativa todas as eventuais entidades nacionais como equivalente ou paralelo mais próximo (ainda que inexistente a perfeita simetria entre os

¹⁶ Neste ponto: “Ao longo dos acontecimentos históricos, verifica-se, porém, a existência de deformações nos regimes políticos em que se instituiu a democracia representativa. [...]. É que, no contexto político moderno, a noção de democracia representativa não oferece mais o consenso, pois a integração do povo na vida política tem sido cada vez menos constante, em face de que não mais participa, nem delibera. exceto no dia da eleição. A isto cabe mencionar e acrescentar, como fatores que limitam e investem contra a noção de democracia representativa: o peso e a pressão exercidos pelos vícios eleitorais e partidários; a propaganda dirigida; a falta de informação democrática; a incipiente consciência cívica, pública e opinativa dos cidadãos, sempre sujeita à manipulação pelos poderes e veículos de informação; dúvidas sobre financiamento de campanha; falta de controle social; falta de equilíbrio entre os poderes públicos; preponderância e centralismo político e econômico da União, entre outros” (GONÇALVES, Cláudio Cairo, *O Princípio da Consensualidade no Estado Democrático de Direito - Uma Introdução* in Revista do Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 232: 105-114, Abr./Jun. 2003, p.3; reportando-se às lições de Paulo Bonavides. Teoria Constitucional da Democracia Participativa, 200 I, p.25 e segs.; Roberto Amaral, A Democracia Representativa está morta; viva a Democracia Participativa' 200 I, p. 19 e segs.)

¹⁷ Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "a participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção de todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem)" (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 41).

¹⁸ A *Defensoría del Pueblo* pode ser identificada precípua e verdadeiramente como “ponte entre sociedade civil e a Administração do Estado” (NORIEGA, Jorge Santistevan de. El defensor del Pueblo em ibero-américa. Revista de La Defensoria del Pueblo – Debate Defensorial, Lima, n.5, 2003, p.43)

órgãos) dada a similitude de suas missões, é a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, como anteriormente já assinalado.

É dito ainda, em sítio eletrônico oficial do órgão, que dentre suas funções institucionais, cabe à PFDC “integrar, coordenar e revisar a atuação dos (as) Procuradores Regionais dos Direitos do Cidadão de cada estado da federação, subsidiando-os (as) na sua atuação e promovendo ação unificada” em todo o país (atendendo aos ditames da Lei Complementar n.º75, de 20 de maio de 1993).

Cabe ao Procurador-Geral da República indicar um (a) Subprocurador (a)-Geral da República para assumir o posto de Procurador (a) Federal dos Direitos do Cidadão, após prévia aprovação do nome pelo Conselho Superior, por meio de eleição. O cargo é exercido pelo prazo de dois anos, permitida uma recondução, precedida de nova decisão do Conselho Superior.

No momento, a Chefia da PFDC, ou seja, o cargo de Procurador (a) Federal dos Direitos do Cidadão é exercido pela Subprocuradora-Geral da República Deborah Duprat, que se encontra em seu segundo mandato, fixado de 23 de maio de 2018 a 22 de maio de 2020.

Dentre as funções e atribuições do órgão, destacam-se os seguintes objetivos: (i) proteção dos direitos humanos consagrados na Constituição Federal; (ii) defesa os direitos individuais indisponíveis, coletivos e difusos; (iii) adoção das medidas adequadas para prevenir violações de direitos humanos; (iv) representar pela federalização dos crimes que importem em grave violação a direitos assegurados em tratados internacionais de que o Brasil seja parte, (v) acompanhamento/monitoramento das políticas públicas que garantam a dignidade da pessoa humana; (vi) o zelo e garantia do cumprimento dos tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário; (vii) aprimoramento dos mecanismos de coordenação visando a atuação uniforme dos procuradores dos Direitos do Cidadão em todo o território nacional.

Autoidentificada como “instituição de diálogo” (em contato com movimentos sociais e organizações da sociedade civil, instituições governamentais, Congresso Nacional e Assembleias Estaduais, Organismos Internacionais e Órgãos do Poder Judiciário, Ministérios Públicos e Defensoria Pública), a Especializada do MPF interage com os demais atores sociais e entes estatais e não-estatais através de instrumentos e expedientes tais como: a (i) realização de audiências públicas para temas e matérias referentes às garantias dos direitos humanos; (ii) envio de ofício a autoridades públicas para se pronunciarem e prestarem informações ante eventuais violações de garantias constitucionais do cidadão e políticas públicas; (iii) expede recomendações a órgãos ou prestadoras de serviços públicos para o

respeito e fiel observância dos direitos humanos e as normas legais e constitucionais de proteção e interesse do cidadão; (iv) emissão de notas técnicas ao Parlamento, a fim de permitir e garantir aos parlamentares a análise de proposições legislativas à luz dos direitos fundamentais; (v) envio à PGR de pedidos de inconstitucionalidade de legislações que impactem negativamente na seara dos direitos humanos, solicitando e também encaminhando aportes e pareceres que subsidiem o MPF em ações que versem sobre a temática no âmbito do STF; (vi) proceder a fiscalização administrativa_ e demais procedimentos que não tenham natureza de investigação cível ou criminal; (vii) subsidiar o MPF na celebração de Termos de Ajustamento de Conduta com parte responsabilizada por violação a direito coletivo, buscando cessação da ilegalidade e reparação/indenização do dano.

É indiscutível a relevância de todas essas ações e atividades desempenhadas pela PFDC, sendo oportuno destacar o apoio, por meio de Nota Pública, à Nova Lei de Migração, que entrou em vigor em novembro de 2017, que notadamente encontra-se mais afinada à proteção dos direitos humanos (“coerente com uma sociedade mais justa, livre e democrática” que “moderniza o sistema de recepção e registro das pessoas migrantes”), revogando o Estatuto do Estrangeiro, editado durante a ditadura militar nos anos 80, sob a perspectiva de tratamento ao estrangeiro como questão de segurança nacional.

Assim, de igual modo, tem sido significativo o papel exercido e representação da PFDC do MPF no plano internacional, como bem ilustra a participação no evento promovido pela em março de 2016 ONU referente à Consulta Regional_ América Latina e Caribe_ sobre Empresas e Direitos Humanos, a primeira sobre esse assunto na região; o encontro com o Alto Comissariado da ONU para tratar dos direitos humanos sociais no Brasil em fevereiro de 2017; e ainda a participação no encontro realizado em 2017 pela Federação Ibero-Americana de Ombudsman visando à construção de ações estratégicas para enfrentamento ao tráfico de pessoas, quando também esteve em foco e debate o marco legal brasileiro sobre a temática, a Lei n.º 13.344/2016, que incluiu no Código Penal Brasileiro o tipo tráfico de pessoas.

Um diferencial importante em relação às prerrogativas e atribuições das Defensorías Del Pueblo citadas diz respeito à legitimação ou capacidade processual, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão não postula, per si, judicialmente, como, por exemplo, a *Defensoría Del Pueblo* Argentina e Boliviana, podendo, todavia, quando entender necessário, representar aos membros do Ministério Público o ajuizamento de ações.

Diversamente do que se percebe em relação aos órgãos sul-americanos apresentados e que ladeia, a PFDC não se mostra, em sua atuação e perfil institucional, tão incisiva, abrangente e contundente na relação direta com a sociedade civil e os Poderes do Estado

Brasileiro, permanecendo, pelo contrário, dependente e uma figura coadjuvante, sem ampla autonomia, como parte integrante da estrutura interna do Ministério Público.

Outra vez, retornar-se à problemática do hibridismo na nossa realidade brasileira. A PFDC atua no âmbito do MPF, subsidiando-o, auxiliando-o; sendo o MPF o órgão que de fato externaliza e promove as orientações, entendimentos e pareceres de sua especializada. Existiria uma relação de vinculação, subordinação e não de plena independência.

No entanto, a Federação Iberoamericana de Ombudsman_ FIO¹⁹ reconhece a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), como instituição pública no Brasil dotada de autonomia e destinada à proteção dos direitos humanos, e assim a PFDC passou a integrar a FIO, por unanimidade, durante a 18ª Assembleia Anual da Federação, ocorrida entre os dias 4 e 7 de novembro de 2013, em San Juan, Porto Rico. (Sendo, no entanto, distinto o entendimento e percepção de outros atores internacionais, como o Instituto Latino-Americano de *Ombudsman/Defensorías del Pueblo*²⁰).

É claro que podem e devem ser destacados, também, os significativos avanços e evolução em toda atividade desenvolvida pela PFDC ao longo dos anos, desde sua criação, como se depreende da leitura dos relatórios anuais que produz, a partir de informações apuradas em 2001, portanto, na análise de levantamentos de dados em relação aos últimos 18 (dezoito) anos; e percebe-se, paulatinamente, a especialização, ampliação e atuação em certas frentes de ação de forma mais robusta, como nas questões referentes ao Acesso à Informação, Alimentação Adequada, Comunicação, Criança e Adolescente, Direito à Moradia Adequada, Direito à Memória e à Verdade, Direitos Sexuais e Reprodutivos, Discriminação, Educação, Inclusão de Pessoas com Deficiência, Previdência e Assistência Social, Populações Atingidas pelas Barragens, Reforma Agrária, Saúde, Saúde Mental, Segurança pública, Sistema Prisional, Tortura, Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas.

¹⁹ A Federação Iberoamericana de Ombudsman foi constituída em 1995, em Cartagena das Índias, Colômbia, e reúne defensores del pueblo, procuradores, provedores de Justiça e presidentes de Comissões Públicas de Direitos com o objetivo de ser um foro de discussão para a cooperação, o intercâmbio de experiências e a promoção, difusão e fortalecimento da cultura de direitos humanos. Atualmente, a FIO é composta por Andorra, Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Porto Rico, Uruguai e Venezuela. Para ser ombudsman, é necessário ser uma instituição pública dotada de autonomia e cuja finalidade principal seja proteger os direitos humanos dos cidadãos frente à Administração Pública de seu respectivo país. (informação constante na página eletrônica da PFDC_ <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/fio/menu>)

²⁰ Disponível em: <<http://www.ilo-defensordelpueblo.org/declaraciones-blog/183-desaf%C3%ADos-de-las-defensor%C3%ADas-del-pueblo-en-latinoam%C3%A9rica>> Acesso em 25 de agosto de 2018. In *Desafíos de las defensorías del Pueblo en Latinoamérica*. Os projetos para estabelecer a figura do ombudsman nos países da América Latina foram amplamente satisfeitos. Apenas o Chile e o Brasil não têm esse instituto, embora no segundo haja instituições parcialmente substitutas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS_

Por mais que disponhamos de instituições como o Ministério Público Federal, em especial, o foco desta análise comparativa com as Defensorías del Pueblo citadas, sua Procuradoria Federal de Direitos do Cidadão, a Defensoria Pública da União²¹ (e Estados) e Advocacia-Geral da União, um novo arranjo institucional e dinâmica urge romper em nosso contexto para melhor prestação e satisfação das demandas de Direitos Humanos, significando ao Estado atuação mais especializada, precisa e atenta aos princípios da economicidade e de boa administração, vez que redundando em otimização das funções do Estado (em consonância com os princípios fundantes e objetivos do Estado Democrático Brasileiro, destacando-se: a prevalência dos direitos humanos, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação), mormente, de grupos tradicionalmente vulneráveis ou vulnerabilizados que importem em permanentes e significativas mudanças estruturais na realidade extremamente desigual do país, e não apenas à conta gotas ou de modo individualizado e pulverizado, mas atendendo com maior eficiência e efetividade a demanda de direitos humanos.

Pelo exposto, seria interessante e útil revistar a memória e projeto da Constituinte de 87/88 que vislumbrou o instituto do *Defensor del Pueblo* Brasileiro, nos moldes e sob os mesmos parâmetros da instituição que se verifica nos países vizinhos, e na região da América Latina. Conforme outrora mencionado, então, optou-se, por uma escolha política, que tanto o Ministério Público quanto o Tribunal de Contas poderiam bipartir e assumir as funções que competiriam à da *Defensoría del Pueblo* ou Defensor do Povo. Contudo, em observação mais detida, considerada a comparação entre as instituições (em especial a atuação da PFDC e as *Defensorías del Pueblo* em destaque), observa-se a maior independência, autonomia, expressão, gama de atribuições e competência e abrangência, e por conseguinte, maior

²¹É claro que deve se reconhecer que com a EC 80/2014, houve alteração importante que significou a para a Defensoria Pública uma sensível mudança de contornos, conferindo-lhe um novo e inédito perfil constitucional, reforçando a obrigação do Estado em universalizar o acesso à Justiça e garantir a existência de defensores públicos e instalações de Defensorias Públicas em todas as unidades jurisdicionais no prazo máximo de 08 (oito) anos, e inovando com a: 1) inserção da Defensoria Pública em seção exclusiva no rol das funções essenciais à Justiça, separada, agora, da advocacia; 2) explicitação ampla do conceito e da missão da Defensoria Pública; 3) inclusão dos princípios institucionais da Defensoria Pública no texto constitucional; e 4) aplicação de parte do regramento jurídico do Poder Judiciário, no que couber, à Defensoria Pública, enfatizando, a iniciativa de lei. Assinalando, quanto ao último ponto de inovação, o entendimento de Daniel Sarmiento de que, a iniciativa privativa do defensor público-geral federal não apenas diria respeito à organização da Defensoria Pública da União, mas também trataria das normas gerais aplicáveis às defensorias públicas dos estados e do Distrito Federal (SARMENTO, Daniel. Parecer: Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União, p. 40-41)

eficiência, incontestável peso e interpenetração na sociedade civil na experiência das *Defensorías Del Pueblo*, constituindo-se em canal direto e desburocratizado para recebimento das queixas, reclamações e amparo aos segmentos ou grupos sociais vulnerabilizados, no tocante ao respeito aos direitos humanos.

Pensando mesmo na questão da falta de autonomia da PFDC, que não pode, por exemplo, fiscalizar o próprio Ministério Público, ou ainda acerca do nível e grau de burocracia e formalismo que envolvem as atividades dos órgãos nacionais, importando, muitas vezes, em obstáculos à celeridade das ações requeridas, de respostas imediatas e livres dos embaraços; a ideia do instituto de *Ombudsman/Defensoría del Pueblo* revela menos apego aos formalismos, demonstrando ser instrumento e espaço propício e efetivo de participação direta dos cidadãos.

Nos países selecionados neste breve exame, percebe-se que esta instituição mostra-se como ator relevante na intermediação de conflitos detendo credibilidade, legitimidade e respaldo perante a população, dada sua permeabilidade e feição *accountable* às demandas da sociedade (submetida a controle social), contribuindo, por isso, de modo sensível, para o fortalecimento de uma cultura e educação de direitos humanos no país.

Mostra-se válida e oportuna a proposta de Anteprojeto de PEC para criação da *Defensoría del Pueblo* brasileira, portanto, no intuito de que haja um órgão autônomo, independente, de extração constitucional, bem equipado, com atribuição e missão precípua de fiscalização e implementação dos direitos humanos na realidade brasileira, exercendo controle sobre os demais órgãos e entes públicos e do Estado, atendendo à sociedade civil por meio de uma burocracia mais assemelhada aquela dita de nível de rua²², entendida esta na perspectiva da interação direta com os cidadãos (o público das políticas públicas de direitos humanos) nos procedimentos e respectiva atuação.

A Defensoria do Povo ou a figura do órgão identificado no Defensor do Povo representaria uma importante interface do Estado ante a sociedade, o mesmo ocorrendo em sentido inverso, da sociedade em relação ao Estado, quanto ao seu controle e fiscalização, entendido este como a máquina e aparato público em um todo. O transplante do instituto, observadas as peculiaridades e necessidades nacionais, importaria em valiosa contribuição à nossa ordem democrática nacional e aprimoramento institucional do Estado Brasileiro.

²² LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 2010

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Mario. El Constitucionalismo Social en Latinoamérica. Disponível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rlds/article/view/21320> acesso em 24.07.2018. 12 p

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e política no Brasil. São Paulo: Sumaré/ FAPESP/IDESP/EDUC, 2002

ARGENTINA. Defensoría del Pueblo. Apresenta informações sobre a Defensoría del Pueblo Argentina. Disponível em: <http://www.dpn.gov.ar> Acesso em 27 de maio de 2019.

ARMAS, Pedro Carballo. El Defensor del Pueblo: el “Ombudsman” en España y en el derecho comparado. 1ª ed. Madrid: Tecnos, 2003.

BECO, Gauthier de, National Human Rights Institutions in Europe, in Human Rights Law Review, 7:2 (2007)

BRASIL. Anteprojeto constitucional. Elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, (Suplemento especial ao nº 185), 26 set. 1986.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). 36ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Apresenta informações sobre a PFDC. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/>> Acesso em 23 de maio de 2019.

CALABRICH, Bruno (org.), Modelos de Ministérios Públicos e Defensorías del Pueblo, v. 3, ESMPU, Brasília, 2014

CARMONA Y CHOUSSAT, Juan Francisco. El Defensor del Pueblo Europeo. 1ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

COLÔMBIA. Defensoría del Pueblo Colombia. Defensoría asumirá papel protagónico para implementación de los acuerdos de La Habana. Disponível em: <<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/5500/Defensor%C3%ADa-asumir%C3%A1-papel-protag%C3%B3nico-para-implementaci%C3%B3n-de-losacuerdos-de-La-Habana-Foro-de-paz-acuerdos-de-La-Habana-proceso-de-paz-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.htm>>> Acesso em 25 de julho de 2018.

CONSTITUCIÓN Europea y Constitución Española (1978). 1ª ed. Madrid:La Ley, 2004.

CORREIA, Fernando Alves. Do Ombudsman ao Provedor de Justiça. 1ª ed.Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1979.

CORTE-CABALLERO, Gabriela Dalla. La vuelta al globo: Condiciones de la expansión de la figura del ombudsman en el mundo a partir de la segunda Guerra Mundial. Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona, n. Extra 4 (69), 2000.

COULANGES, Fustel. La ciudad antigua. Traducción de J. Petit y A. Vilá. 1ª edición en español. Madrid: Plus Ultra, 1947.

FARENA, Duciran Van Marsen. A Defensoria do Povo na Colômbia. In Modelos de Ministérios públicos e defensorías del Pueblo. Organizador. Bruno Calabrich – Brasília; ESMPU, 2014. pp. 75-111

FIX-ZAMUDIO, Héctor. Garantías de los derechos. Control judicial. Amparo. Ombudsman. La protección jurídica de los derechos humanos em Latinoamérica: habeas corpus, amparo y ombudsman. In: GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; CLAVERO ARÉVALO, M.; (Dir.), El Derecho Público de finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana. Madrid: Cívitas Fundación BBV, 1997, pp. 601-633.

GALANTER, Marc. A Justiça não se encontra apenas nas decisões dos Tribunais. In: HESPANHA, António Manuel Botelho (Org.). Justiça e Litigiosidade: história e prospectiva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

GALLIEZ, Paulo Cesar Ribeiro. Princípios Institucionais da Defensoria Pública. 5. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GELLHORN, Walter. Ombudsmen and others: citizen's protectors in nine countries. 1ª ed. London: Harvard University Press, 1966.

GRIMM, Dieter. A Função protetiva do Estado. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Orgs.). A Constitucionalização do Direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Novas tendências do direito processual: de acordo com a Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

GUILLÉN, Víctor Fairen. Normas y notas sobre el "Ombudsman" de Suecia. Revista de estudios políticos, n. 21, pp.127-152, mai./jun. 1981.

HERKENHOFF, João Baptista. Direito e Cidadania. São Paulo: Uniletras, 2004.

LEGALE, Siddharta. O que é a vida segundo as Cortes Constitucionais do novo constitucionalismo latino-americano? Revista Publicum, Rio de Janeiro, Número 2, 2016,p. 222-244. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum>, Acesso em 25.07.2018

LEGRAND, André. Une Institution Universelle: L'Ombudsman? Revue Internationale de Droit Comparé, n. 25, pp. 851-861, 1973.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russel Sage Foundation, 2010.

MAIORANO, Jorge Luis. El Ombudsman en America Latina. Revista de Informação Legislativa, v.23, n.92, p.241-256, out./dez. 1986.

MAYA, José Franco Delgado et al. Los derechos colectivos y su defensa a través de las acciones populares y de grupo. Bogotá: Defensoria del Pueblo, 2004

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Contribuição esperada do Ministério Público e da Defensoria Pública na prevenção da atomização dos mega-conflitos. *Revista de Processo*, São Paulo, v.33, n. 164, p. 152-169, out. 2008.

MARIAS, Epaminondas. “The European Ombudsman. 1ª ed. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1994.

MATTEI, Ugo. *Comparative Law and Economics*. Michigan: University of Michigan Press, 1999.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. *Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORTATI, Constantino. *L’Ombudsman: (Il difensore civico)*. 1ª ed. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1974.

OGUS, Anthony. *Competition Between National Legal Systems: A Contribution of Economic Analysis to Comparative Law*. In: *International and Comparative Law Quarterly*, v. 48, n. 2, 1999, p. 405-418.

OTERO, Antonio Viñas. *Del tribunus plebis romano al defensor del Pueblo (Ombudsman)*. *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, n. 3, pp.942-949, jul./set. 1984.

PADIAL, Mercedes Vera. *Notas sobre la adaptación del ombudsman a los ordenamientos de las comunidades autónomas*. *Autonomies: Revista catalana de derecho público*, n. 19, pp. 9-24, 1994.

PÉREZ PORTILLO, Soraya. *La Defensoría del Pueblo*. *Revista de Derecho del Estado*, Bogotá, n. 21, 2008, p. 109-119.

QUESADA, Maria Fernanda; STEINER, Angie; GAMBOA, César. *El defensor del pueblo en Latinoamérica: un análisis comparativo: Con Estudios de Caso de las Defensorías en Costa Rica, Perú y Venezuela y su Rol en los Conflictos Ambientales*. Miami: Florida University, 2005. 51 p.

REIF, Linda C. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. 1ª ed. Leiden: Martines Hjhoff Publishers, 2004.

ROSALES DE CONRAD, María Tereza Pareja. *El defensor del pueblo: un estudio con especial referencia al Ecuador*. Montevideo: Konrad Adeauer Stifing, 2004.

ROWAT, Donald C. *El Ombudsman: El defensor del ciudadano*. Traducción de Eduardo L. Suárez. 1ª ed en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1973.

SARMENTO, Daniel. *Parecer: Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União*, p. 40-41

SILVA, Franklyn Roger Alves ; ESTEVES, D. C. . Princípios Institucionais da Defensoria Pública. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. v. 01. 880p .

SILVA, José Afonso da. Comparação jurídica. Revista Trimestral de Direito Civil: RTDC, São Paulo, n. 28, p. 5-10, 1999

SILVEIRA, Luis. El Defensor del Pueblo en Portugal. Revista de estudos políticos, n. 60-61, pp. 661-698, abr./set. 1988.

TÁCITO, Caio. Ombudsman: o defensor do povo. In:_____. Temas de Direito público: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997-.

THE PARLIAMENTARY Ombudsmen. Estocolmo, The Parliamentary Ombudsman, 2005. Apresenta informações sobre o Ombudsman Parlamentar sueco. Disponível em: <<http://www.jo.se/Page.aspx?Language=en>>.

VAN HOECKE, Mark Methodology of Comparative Legal Research. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/dA2YSp>>. Acesso em: 26 de agosto de 2018