

# PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS: EVOLUÇÃO E INVOLUÇÃO

*ADVANCES AND REGRESSIONS OF THE BRAZILIAN NATIONAL HUMAN RIGHTS PROGRAM*

*Maicon Melito de Souza*

*(Especializando em direito tributário pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Advogado e pesquisador)*  
*maiconmelito@usp.br*

## RESUMO

Ao longo de décadas as proposições dos Programas Nacionais de Direitos Humanos brasileiros – PNDH-1, PNDH-2 e PNDH-3 – foram incorporadas, em maior ou menor grau, aos instrumentos de governo durante suas respectivas vigências. Nesse sentido, este artigo pretende apontar fatos e regras que caracterizam a evolução e a involução normativa dos Programas Nacionais de Direitos Humanos brasileiros como um todo. Para tanto, são analisados documentos e legislações que tratam da discussão desse objetivo. Conclui-se que, apesar das evoluções entre os programas, a atual versão, também chamada PNDH-3, teve seu regulamento reduzido e que ainda há riscos iminentes de novos ataques e reduções.

**Palavras-chave:** Programa Nacional de Direitos Humanos. PNDH-1. PNDH-2. PNDH-3.

## ABSTRACT

For decades the propositions of the Brazilian national human rights programs – PNDH-1, PNDH-2, and PNDH-3 – have been incorporated, to a greater or lesser extent, to government instruments during their respective terms of office. In this sense, this article aims to point out facts and rules that characterize the advances and normative regresses of Brazilian National Human Rights Programs as a whole. To that end, it analyzes documents and legislation that deal with the discussion of this objective. It is concluded that, despite the advances between the programs, the current version, also called PNDH-3, had its rules reduced and that there is still an imminent risk of further attacks and reductions.

**Keywords:** Brazilian National Human Rights Program. PNDH-1. PNDH-2. PNDH-3.

Data de submissão: 24/01/2022

Data de aceitação: 13/09/2022

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH-1). 2. PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH-2). 3. PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH-3). 4. AS PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. CONSIDERAÇÕES FINAIS..

## INTRODUÇÃO

A ideia de Programas Nacionais de Direitos Humanos se consagrou a partir da recomendação feita na Declaração e Programa de Ação de Viena, da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, de Viena (em 1993), em que o Brasil presidiu o Comitê de Redação por meio do embaixador Gilberto Saboia. A declaração propõe o respeito universal e a observância e proteção de todos os direitos humanos, bem como a criação de condições favoráveis para garantir o pleno e efetivo exercício desses direitos em nível regional, nacional e internacional.<sup>1</sup>

Conforme a declaração é lembrada nas publicações que tratam do tema ao instituir o Programa Nacional de Direitos Humanos por decreto, em 13 de maio de 1996, o Brasil se tornou um dos primeiros países do mundo a fazê-lo, fato que segundo o governo federal da época atribuiu “ineditamente aos direitos humanos o status de política pública governamental”.<sup>2</sup>

Em geral, os Programas Nacionais de Direitos Humanos brasileiros se propuseram a identificar os principais obstáculos à efetivação dos direitos humanos no país e, conseqüentemente, formular objetivos orientadores para a efetivação desses direitos; em outras palavras, buscaram apresentar os problemas relacionados aos direitos humanos no Brasil e estipular direções para a implementação desses direitos contando com a participação de setores de Estado e da sociedade civil.<sup>3</sup>

Entre as principais medidas comumente atribuídas às proposições de programas públicos figuram: o reconhecimento pelo Estado brasileiro das mortes de pessoas desaparecidas em razão de participação política; a então transferência, da justiça militar para a justiça comum, dos crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares; a tipificação do crime de tortura; a federalização dos chamados crimes de direitos humanos; e a contribuições para a participação do Brasil nos sistemas global e regional de promoção e proteção dos direitos humanos, “por meio da continuidade da política de adesão a pactos e convenções internacionais de direitos humanos e de plena inserção do País no sistema interamericano”.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> MAZZUOLI, V. de O. **Curso de direitos humanos**, 2022, p. 397.

<sup>2</sup> BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH II**, 2002, p. 3.

<sup>3</sup> RAMOS, A. de C. **Curso de direitos humanos**, 2020, p. 1535.

<sup>4</sup> BRASIL, Ministério da Justiça. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH II**, 2002, p. 2.

Em suma, ao longo das décadas, as proposições dos programas foram incorporadas aos instrumentos de governo em suas respectivas vigências em maior ou menor grau. Nesse sentido, este artigo pretende apontar fatos e regras que caracterizam a evolução e a involução normativa dos Programas Nacionais de Direitos Humanos brasileiros como um todo. Para tanto, são analisados documentos e legislações que tratam da discussão do objetivo.

## **1. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1)**

O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos brasileiro surgiu juridicamente com o Decreto n.º 1.904, de 13 de maio de 1996, programa que atualmente também é chamado de PNDH-1<sup>5</sup> e é caracterizado por sua tendência à garantia de direitos civis e políticos.

No processo de sua elaboração – projeto do então Ministério da Justiça e organizado pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV), da Universidade de São Paulo (USP) –, além de consultas pontuais por telefonema e fax, foram realizados, entre novembro de 1995 a março de 1996, seminários regionais em São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Recife (PE), Belém (PA), Porto Alegre (RS) e Natal (RN). Esse projeto foi apresentado e debatido na I Conferência Nacional de Direitos Humanos, em abril de 1996, promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, com o apoio de diferentes setores da sociedade civil.<sup>6</sup>

Apesar da aparente legitimação do PNDH-1 para com diversos segmentos da sociedade civil, especialmente àqueles que militam em causas diretamente relacionadas aos direitos humanos, há tempos Pinheiro e Mesquita Neto já apontavam a existência de dificuldade para entendimento do significado do programa. Com efeito, eles indicam que o PNDH-1 representa mais do que 228 propostas para proteger e promover os direitos humanos no Brasil, ele seria “um quadro de referência para a concretização das garantias do Estado de direito e para a ação em parceria do Estado e da sociedade civil”.<sup>7</sup>

Conforme o próprio PNDH-1, ao identificar o que seriam os principais obstáculos à promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil, ele pretende “eleger prioridades e apresentar propostas concretas de caráter administrativo, legislativo e político-cultural que busquem equacionar” esses obstáculos.<sup>8</sup>

## **2. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2)**

---

<sup>5</sup> *Idem*. Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, 1996.

<sup>6</sup> BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos/Subsecretaria de Imprensa e Divulgação, 1996, p. 12.

<sup>7</sup> PINHEIRO, P. S.; MESQUITA NETO, P. de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas, 1997, p. 120.

<sup>8</sup> BRASIL. *Op. cit.*, p. 9.

O segundo Programa Nacional de Direitos Humanos brasileiro surgiu juridicamente com o Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002, sendo atualmente também chamado de PNDH-2.<sup>9</sup> O PNDH-2, além de ser especialmente caracterizado pela continuidade do PNDH-1, é marcado por abordar de forma mais enfática os direitos econômicos, sociais e culturais, atendendo reivindicações formuladas pela sociedade civil, especialmente por ocasião da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada pela Câmara dos Deputados, em maio de 1999.<sup>10</sup>

Com participação governamental e da sociedade civil, as propostas de atualização do PNDH-2 foram discutidas em seminários regionais e, posteriormente, registradas e consolidadas pelo NEV-USP, desde o final de 1999, em: São Paulo, Brasília (DF), Amapá (AP), Bahia (BA), Paraíba (PA), Rio Grande do Sul (RS), Mato Grosso do Sul (MS) e Rio de Janeiro (RJ). Esses seminários regionais estabeleceram mesas de trabalho com especialistas em direitos econômicos, sociais e culturais, tendo a elaboração de propostas com relação aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais ocorrido pela distribuição dos representantes da sociedade civil em grupos, inclusive de trabalhos temáticos; e também foram disponibilizados endereços para o envio posterior de propostas. Ao final dos trabalhos dos grupos foram feitas sessões plenárias para a leitura e discussão das propostas elaboradas.<sup>11</sup>

E sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República sistematizando, aglutinando e consultando os ministérios e órgãos da área social, chegou-se a 500 propostas. A então Secretaria de Estado dos Direitos Humanos ainda realizou, entre o fim de dezembro de 2001 à metade de março de 2002, consulta pública por meio da internet “dela resultando, após correções e ajustes finais, o texto do PNDH II com 518 propostas de ações governamentais”.<sup>12</sup>

### **3. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**

O terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos brasileiro surgiu juridicamente com o Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. O programa, atualmente, também é chamado de PNDH-3.<sup>13</sup>

O PNDH-3 é estruturado nos seguintes eixos orientadores: interação democrática entre Estado e sociedade civil; desenvolvimento e direitos humanos; universalização de direitos em um contexto de desigualdades; segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; educação e cultura em direitos humanos; e direito à memória e à verdade.<sup>14</sup>

Diferentemente de seus antecessores, o PNDH-3 está estruturado em seis eixos orientadores, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 519 ações

<sup>9</sup> BRASIL. **Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002**, 2002.

<sup>10</sup> *Idem*. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH II**, 2002, p. 3.

<sup>11</sup> BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH II**, 2002, p. 34.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>13</sup> *Idem*. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**, 2009.

<sup>14</sup> *Idem*. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**, 2009, p. 18.

programáticas – atualmente – que teriam incorporado ou refletido os sete eixos, 36 diretrizes e 700 resoluções aprovadas na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos realizada em Brasília (DF) em dezembro de 2008. A construção do programa se pautou nas propostas aprovadas em cerca de 50 conferências nacionais temáticas realizadas desde 2003.<sup>15</sup>

Assim, o documento final da conferência não foi totalmente seguido no programa, mas aparentemente teria servido de base na elaboração do PNDH-3. Aliás, foram realizados 137 encontros prévios às etapas estaduais e distrital denominados conferências livres, regionais, territoriais, municipais ou pré-conferências.

No PNDH-3, a responsabilidade de cada ação estratégica é atribuída a um ou mais sujeitos governamentais. O programa instituiu o agora extinto Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3, então integrado por representantes de secretarias e/ou ministérios do governo federal, e em tese coordenado por membro do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; os representantes do comitê deveriam ser escolhidos pela ministra de Estado. O programa, como citado no artigo 4º do decreto que o aprova, podia constituir subcomitês temáticos para a execução de suas atividades que podiam contar com a participação de representantes de outros órgãos do governo federal e convidaria representantes dos demais poderes, da sociedade civil e dos entes federados para participarem de suas reuniões e atividades.<sup>16</sup>

Além do que seu nome já sugeria, o comitê proposto pelo artigo 4º tinha por finalidade promover a articulação entre órgãos e entidades envolvidos na implementação das ações propostas no PNDH-3; elaborar os chamados Planos de Ação dos Direitos Humanos; estabelecer indicadores para o acompanhamento, monitoramento e avaliação desses planos; e acompanhar a implementação das ações e de suas recomendações.<sup>17</sup> A extinção do comitê se deu de forma discreta e pouco objetiva por meio do inciso CCCXLIV do artigo 1º do Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019.<sup>18</sup>

Em sentido amplo, embora os três programas abordem as mesmas matérias com linguagem e ênfase menos ou mais direta, o PNDH-3 foi o alvo das maiores reclamações advindas dos diversos segmentos da sociedade brasileira.

Houve reclamações relacionadas aos temas que envolvem o aborto e a proibição de símbolos religiosos em recintos de órgãos públicos;<sup>19</sup> as concessionárias públicas de comunicação fizeram reclamações quanto às possíveis sanções de perda da concessão em casos de programação discriminatória e atentatória aos direitos humanos e por conta da previsão de criação de um *ranking* de emissoras comprometidas com os direitos humanos;<sup>20</sup> o agronegócio reagiu contra a criação de exigência de mediação com os ocupantes antes de

<sup>15</sup> BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**, 2009, p. 17.

<sup>16</sup> *Idem*. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**, 2009.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Idem*. **Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019**, 2019.

<sup>19</sup> CNBB. **Declaração da 48ª Assembleia Geral da CNBB**, 2010.

<sup>20</sup> COSTA, G. **Empresas de comunicação mantêm desconfiança do Plano de Direitos Humanos**, 2010.

concessão de ordem judicial de reintegração de posse de áreas invadidas;<sup>21</sup> e os militares reclamaram por causa da menção à repressão política no período da ditadura civil-militar de 1964 – 1985 no Brasil.<sup>22</sup>

Levando em consideração as manifestações sociais, o governo federal editou o Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010, que alterou sete e eliminou duas das ações do PNDH-3, entre eles: os temas relativos à abolição dos símbolos religiosos nos órgãos públicos e sobre o *ranking* de empresas de comunicação na área de direitos humanos foram suprimidos; a proposição sobre descriminalização do aborto foi neutralizada/restringida; no caso dos conflitos agrários houve a restrição da proposição de mediação como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares; no caso dos militares foram eliminadas as passagens que faziam menções contundentes à chamada ditadura militar.<sup>23</sup>

#### **4. AS PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS**

No dia 11 de fevereiro de 2021 foi publicado no Diário Oficial da União a Portaria nº 457, de 10 de fevereiro de 2021, do Ministério, da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Conforme a própria Portaria, ela “institui Grupo de Trabalho para realização de Análise Ex Ante da Política Nacional de Direitos Humanos”.<sup>24</sup> Utilizando-se de termos tecnicamente genéricos, em tese, a portaria instituiu análises bastante abrangentes deixando evidente seu escopo de revisão do PNDH-3.

Esse escopo tem sido constantemente apontado por diferentes segmentos da sociedade. Nessa linha, Santos, Cunha e Almeida indicam que embora, em um primeiro momento, seja possível achar que a portaria seja um ato rotineiro da Administração Pública, objetivando analisar a aplicação do PNDH-3, em uma segunda observação, mais aprofundada, é possível identificar uma série de riscos à continuidade do programa, que inclusive já havia sido “seriamente atacado, durante o primeiro ano do governo Bolsonaro, pela extinção do seu Comitê de Acompanhamento e Monitoramento pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2019”.<sup>25</sup>

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) manifestou, em nota pública, sua preocupação ao tomar ciência da publicação da Portaria que instituiu Grupo de

---

<sup>21</sup> BONIN, R.; PASSARINHO, N. **Plano de direitos humanos enfrentará resistência no Congresso, avaliam líderes**, 2010.

<sup>22</sup> GOVERNO deve alterar proposta de Comissão da Verdade, 2010.

<sup>23</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010**, 2010.

<sup>24</sup> *Idem*. **Portaria nº 457, de 10 de fevereiro de 2021**, 2021a.

<sup>25</sup> SANTOS, G. E.; CUNHA, L. E.; ALMEIDA, M. S. M. de. **O Programa Nacional de Direitos Humanos 3 está em risco**, 2021.

Trabalho ministerial para análise da “Política Nacional de Direitos Humanos”,<sup>26</sup> também chamada de PNDH-3 pelo CNDH e tantos outros.

A portaria lista uma série de representantes do Ministério que a editou, mas sem instituir espaços de representação popular ou de outros sujeitos públicos responsáveis ou interessados. Por isso, a preocupação do CNDH ao receber o texto da portaria, pois a composição do grupo de trabalho exclui a participação da sociedade em geral.

O CNDH alega que para garantir os preceitos constitucionais e democráticos é imprescindível a participação social legítima com representação de minorias, previsão de tempo suficiente para aprofundamento e amadurecimento das discussões e amplo debate sobre o teor da agenda prioritizada, para ampliação da garantia de direitos humanos no Brasil. O CNDH manifestou ainda sua preocupação quanto à democratização do processo proposto pela portaria, pois ela veda a divulgação das discussões em curso antes do encerramento das atividades, comprometendo a transparência do debate.<sup>27</sup>

Também por meio de nota pública, mais de 200 entidades manifestaram pela revogação da portaria e/ou a aprovação de projeto de decreto legislativo que suspenda os efeitos dela. Para elas, a participação popular, como “principal estratégia dos princípios do estado democrático de direito”,<sup>28</sup> não está sendo respeitada, já que só integrantes do governo passaram a poder participar ativamente das discussões sobre a reformulação do PNDH-3. Segundo essa nota pública, a Portaria pretende impor agenda regressiva de direitos, deixando evidente em sua composição “a visão de Estado e gestão pública autoritária contrária à Constituição Federal e aos Tratados de Direitos Humanos que afirmam a necessidade da participação e controle social”.<sup>29</sup>

O referido projeto de decreto legislativo para sustar a famigerada portaria é, originariamente, de autoria da deputada federal Maria do Rosário (PT-RS), o denominado PDL 16/21, no qual foram adicionadas dezenas de coautorias de diversos partidos políticos. Segundo a deputada, a iniciativa do Ministério fere “o princípio constitucional da participação popular”,<sup>30</sup> o qual teria sido um dos pilares da construção do PNDH-3.

O projeto afirma que a revisão do PNDH-3 é inconstitucional por atacar as “estruturas basilares da participação social”<sup>31</sup> asseguradas na Constituição ao não permitir a participação da sociedade civil, e é ilegal, porque “ignora”<sup>32</sup> as finalidades do CNDH dispostas

---

<sup>26</sup> CNDH. **Nota Pública**: CNDH manifesta preocupação com criação de grupo de trabalho sem participação social para analisar o PNDH-3, 2021.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> **MAIS DE 200 ENTIDADES pedem revogação da Portaria assinada por Damarens que altera Política de Direitos Humanos**. Nota de entidades e movimentos da sociedade civil: contra a Portaria nº 457/21, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e em defesa do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3), 2021.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> ALESSANDRA, K. **Revisão do programa nacional de direitos humanos divide deputados**, 2021.

<sup>31</sup> BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo n. 16, de 2021**, 2021b.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

no artigo 2º da Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, ao excluir totalmente do Grupo de Trabalho o CNDH.

Outro projeto de decreto legislativo para sustar a mesma portaria é de autoria do deputado federal Helder Salomão (PT-ES), o PDL 18/21, o qual afirma que aquela portaria ministerial propõe a revisão do PNDH-3 sem a participação popular, contrariando assim a Declaração e Programa de Ação de Viena e o artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.<sup>33</sup>

Porém, esses projetos de decreto legislativo foram devolvidos pelo presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, o deputado federal Arthur Lira (PP-AL). Nas palavras dele – levando em conta o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e a Constituição Federal –, “com base no artigo 137, § 1º, inciso II, alínea ‘b’, do RICD, por contrariar o art. 49, inciso V da Constituição Federal”.<sup>34</sup>

As autoras e autores do PDL 16/21 interpuseram o Recurso n. 20/2021 ao Plenário da Câmara dos Deputados. Nele sustentam, além de questões preliminares e outras questões de mérito, que a decisão que devolve o projeto, com base nos dispositivos do regimento invocados para apontar a devolução por inconstitucionalidade, não possui a devida fundamentação fática e/ou de direito que ateste a incidência das regras ao caso concreto; que o pouco fundamento da devolução do projeto é o mesmo que corrobora para a aprovação do próprio projeto, o inciso V do artigo 49 da Constituição.

O Recurso ainda não foi julgado. Enquanto isso, por meio da Portaria nº 3.661, de 28 de outubro de 2021, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos alterou a conhecida Portaria nº 457, de 10 de fevereiro de 2021. As alterações não são substanciais, mas estabelece que o grupo de trabalho convidará para participar de reuniões “representantes de conselhos de direitos vinculados ao Ministério e a outros órgãos públicos, e de entidades públicas e privadas com atuação na temática de direitos humanos”,<sup>35</sup> trata das possibilidades de reuniões do grupo e prorroga a duração do grupo até 30 de junho de 2022.<sup>36</sup>

Há tempos o CNDH vem recomendando que o Poder Executivo Federal cumpra o PNDH-3. No uso de suas atribuições previstas em lei, o conselho expediu a Recomendação n. 27, de 11 de novembro de 2019, dando cumprimento à deliberação tomada em sua 54ª Reunião Ordinária realizada em dezembro de 2019. A Recomendação n. 27 – considerando que não houve manifestação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos sobre a Recomendação do CNDH n. 18, de 12 de setembro de 2019, a qual recomenda a aprovação do Plano de Ação 2019-2021 para o cumprimento do PNDH-3 e do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento – expressou que além das recomendações não terem sido acolhidas o Poder Executivo Federal havia extinguido esse comitê.

<sup>33</sup> *Idem. Projeto de Decreto Legislativo n. 18, de 2021*, 2021c.

<sup>34</sup> BRASIL. *Projeto de Decreto Legislativo n. 18, de 2021*, 2021c.

<sup>35</sup> *Idem. Portaria nº 3.661, de 28 de outubro de 2021*, 2021d.

<sup>36</sup> *Ibidem.*



A Recomendação n. 27, à Presidência da República, propugnou o seguinte: que as condutas da presidência violadoras do PNDH-3 se adequem imediatamente a ele; a recriação do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3; a elaboração de metas, prazos e recursos necessários à implementação do PNDH-3, para a execução de Planos de Ação de Direitos Humanos 2019-2021; apoio à atuação do CNDH, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União e comissões de direitos humanos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no tocante ao cumprimento do PNDH-3; incentivo aos Estados-Membros, Distrito Federal, Municípios, órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, para aderirem e defenderem o PNDH-3; disponibilização de informações regularmente para atualizar os órgãos internacionais de cumprimento de tratados em direitos humanos, dos sistemas global e interamericano.<sup>37</sup>

Aliás, o Plenário do CNDH aprovou o Documento Final do 4º Encontro Nacional da Rede de Conselhos de Direitos Humanos e 6ª Reunião Ampliada dos Conselhos Estaduais, Distrital e Nacional de Direitos Humanos. O Documento foi aprovado por representantes de conselhos de direitos humanos e indica as dificuldades experimentadas no Brasil “diante da vulnerabilidade socioeconômica e da situação da extinção de espaços de participação social e da interlocução com as esferas públicas”.<sup>38</sup>

Conforme o Eixo Orientador 1 do próprio o PNDH-3 uma de suas finalidades é “dar continuidade à integração e ao aprimoramento dos mecanismos de participação existentes”,<sup>39</sup> assim como “criar novos meios de construção e monitoramento das políticas públicas sobre direitos humanos no Brasil”.<sup>40</sup>

As diretrizes do Eixo Orientador I discorrem sobre a importância de reforçar a garantia dos instrumentos de participação social e a construção de mecanismos de avaliação e monitoramento de efetivação dos direitos humanos. Essencialmente, esse eixo dispõe que o aperfeiçoamento da interlocução depende da implementação de medidas que garantam à sociedade maior participação no acompanhamento e monitoramento das políticas públicas em direitos humanos, possibilitando diálogos plurais e transversais entre diversos atores sociais, bem como o diálogo desses grupos com o Estado. Em certa medida, o PNDH-3 propõe mais democracia participativa, conforme é possível notar em ações programáticas do objetivo estratégico I da Diretriz 1 do Eixo Orientador I:

- e) Apoiar fóruns, redes e ações da sociedade civil que fazem acompanhamento, controle social e monitoramento das políticas públicas de Direitos Humanos.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República

<sup>37</sup> CNDH. **Recomendação n. 27, de 11 de dezembro de 2019**, 2019.

<sup>38</sup> REDE NACIONAL DE CONSELHOS DE DIREITOS HUMANOS. **Documento Final do 4º Encontro da Rede Nacional dos Conselhos de Direitos Humanos e 6ª Reunião Ampliada dos Conselhos Estaduais, Distrital e Nacional de Direitos Humanos**, 2021.

<sup>39</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**, 2009.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

f) Estimular o debate sobre a regulamentação e efetividade dos instrumentos de participação social e consulta popular, tais como lei de iniciativa popular, referendo, veto popular e plebiscito.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República

g) Assegurar a realização periódica de conferências de Direitos Humanos, fortalecendo a interação entre a sociedade civil e o poder público.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.<sup>41</sup>

O PNDH-3 – assim como quando o PNDH-1 e o PNDH-2 estavam em vigor – é decreto nos termos do inciso IV do artigo 84, da Constituição Federal brasileira, mas esse fato não limita sua força normativa, tampouco o reduz como regulamento programático hierarquicamente inferior às demais legislações. O PNDH-3 é legalmente um decreto do Presidente da República, espécie de legislação que tem por fim regulamentar outra legislação hierarquicamente superior para a fiel execução desta.<sup>42</sup>

Portanto, tanto a execução quanto a força normativa do PNDH-3 estão vinculadas às mais altas normas existentes, sendo a essência do teor normativo do decreto as próprias normas hierarquicamente mais elevadas existentes, quando sem vício que o torne inconstitucional e/ou ilegal. Ou seja, o teor normativo do decreto é essencialmente o mesmo das normas hierarquicamente mais elevadas, então o dever de cumprir o decreto é essencialmente o mesmo de cumprir cláusulas pétreas da Constituição. Isso sem adentrar à teoria de que direitos humanos são materialmente as mais altas normas reconhecidas pela legislação.<sup>43</sup>

Com efeito, o decreto que institui o PNDH-3<sup>44</sup> está vinculado por dever legal e de direito às seguintes normas: princípio fundamental da dignidade humana, como fundamento da República;<sup>45</sup> princípios fundamentais ou objetivos da República;<sup>46</sup> princípios fundamentais ou parâmetros da República em suas relações internacionais;<sup>47</sup> direitos humanos como direitos constitucionais fundamentais<sup>48</sup> e supralegais;<sup>49</sup> aderência, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos;<sup>50</sup> aplicação imediata das normas definidoras de

<sup>41</sup> BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, 2009.

<sup>42</sup> *Idem*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 1988.

<sup>43</sup> SOUZA, M. M. de. **Direitos humanos essenciais no ambiente: natural, artificial, cultural e do trabalho**, 2021.

<sup>44</sup> BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, 2009.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> *Idem*. Recurso Extraordinário 349.703-1 Rio Grande do Sul, 2009.

<sup>50</sup> BRASIL, *Op. cit.*

direitos e garantias fundamentais;<sup>51</sup> estabelecimento de direitos e garantias individuais como cláusula pétrea.<sup>52</sup>

Todavia, conforme Ramos, o detalhamento do PNDH-3 e a “absorção de uma linguagem de direitos humanos próxima das demandas da sociedade civil fizeram com que seus enunciados fossem percebidos como sendo de iminente implementação”<sup>53</sup> o que não teria sido realçado na linguagem abstrata dos programas anteriores, gerando grande repercussão em determinados segmentos da sociedade brasileira contrários às diversas propostas do PNDH-3.<sup>54</sup>

Para Oliveira e Gomes, as indicações de possíveis contradições internas existentes no PNDH-3 – como ao receber apoio e reclamações ao mesmo tempo de uma mesma instituição – indicam nada mais do que a legitimidade dele, pois essas aparentes contradições expressariam o caráter diversificado e democrático do programa.<sup>55</sup>

Basicamente, a partir da análise dos Programas Nacionais de Direitos Humanos é notório que suas proposições apontam mais continuidades do que rupturas entre eles, pois aparentemente buscaram se compor dentro dos termos constitucionais. E, em maior ou menor grau, todos tiveram a participação da sociedade civil.<sup>56</sup>

De todo modo, o que permanece em disputa são interesses tratados em determinadas ações programáticas que constituem o PNDH-3.<sup>57</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que os Programas Nacionais de Direitos Humanos brasileiros sofreram evoluções em suas formações, disposições e matérias: o PNDH-1, como pioneiro, com suas consultas públicas e capacidades técnicas e com defesa de direitos civis e políticos; o PNDH-2, com aperfeiçoamento da participação social, com maior sistematização das propostas e com maior ênfase aos direitos econômicos, sociais e culturais; o PNDH-3, pelo aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo nas formas de participação popular, pela grande estruturação dos dispositivos e pela maior especificação das suas proposições.

Conclui-se ainda que o PNDH-3 sofreu involuções, pois teve seu regramento reduzido em diferentes oportunidades dispostas no Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010,

---

<sup>51</sup> BRASIL, *Op. cit.*

<sup>52</sup> *Ibidem.*

<sup>53</sup> RAMOS, A. de C. **Curso de direitos humanos**, 2020, p. 1540.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 1540.

<sup>55</sup> OLIVEIRA, M. A. C. de; GOMES, D. F. L. **A justiça e a democracia como hipérbole: o PNDH-3 e o projeto constituinte do Estado Democrático de Direito entre nós**, 2011.

<sup>56</sup> ADORNO, S. **História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos**, 2010.

<sup>57</sup> BORGES, G. **3º Programa Nacional de Direitos Humanos: uma experiência de construção coletiva**, 2019, p. 26.

e no Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019; e que há risco iminente de novas reduções, por meio da Portaria nº 457, de 10 de fevereiro de 2021.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, S. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. **Revista Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 86, v. 29, p. 5-20, mar. 2010.

ALESSANDRA, K. Revisão do programa nacional de direitos humanos divide deputados. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, DF, 18 fev. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/728581-revisao-do-programa-nacional-de-direitos-humanos-divide-deputados>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BONIN, R.; PASSARINHO, N. Plano de direitos humanos enfrentará resistência no Congresso, avaliam líderes. **Política. G1**, Brasília, DF, 8 jan. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1440167-5601,00-PLANO+DE+DIREITOS+HUMANOS+ENFRENTARA+RESISTENCIA+NO+CONGRESSO+AVALIAM+LIDER.html>. Acesso em: 23 dez. 2021.

BORGES, G. 3º Programa Nacional de Direitos Humanos: uma experiência de construção coletiva. **Revista Extraprensa**, São Paulo, v. 12, p. 442-456, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1904.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm). Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4229.htm#8](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm#8). Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos — PNDH-3 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. 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). Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010**. Altera o Anexo do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7177.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7177.htm#art1). Acesso em: 23 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10087.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10087.htm). Acesso em: 18 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 457, de 10 de fevereiro de 2021**. Institui Grupo de Trabalho para realização de Análise Ex Ante da Política Nacional de Direitos Humanos. Brasília, DF: Ministério da Mulher,

da Família e dos Direitos Humanos, 2021a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/02/2021&jornal=515&pagina=89>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo n. 16, de 2021**. Susta os efeitos da Portaria nº 457, de 10 de fevereiro de 2021, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos/Gabinete do Ministra que “Institui Grupo de Trabalho para realização de Análise Ex Ante da Política Nacional de Direitos Humanos”. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2270081>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo n. 18, de 2021**. Susta, nos termos do art. 49, V, da Constituição, a Portaria nº 457, de 10 de fevereiro de 2021, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2270099>. Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 3.661, de 28 de outubro de 2021**. Altera a Portaria nº 457, de 10 de fevereiro de 2021, que institui o Grupo de Trabalho para realização de Análise Ex Ante da Política Nacional de Direitos Humanos. Brasília, DF: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2021d. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/10/2021&jornal=515&pagina=88>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH II**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Subsecretaria de Imprensa e Divulgação. **Programa Nacional de Direitos Humanos/Subsecretaria de Imprensa e Divulgação**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1996.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SEDH/PR, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 349.703-1 Rio Grande do Sul**. Prisão civil do depositário infiel em face dos tratados internacionais de direitos humanos. Interpretação da parte final do inciso LXVII do art. 5º da Constituição Brasileira de 1988. Posição hierárquico-normativa dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro. Desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão. Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei nº 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002). Relator: Ministro Gilmar Mendes, 3 dez. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595406>. Acesso em: 29 dez. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). **Declaração da 48ª Assembleia Geral da CNBB**. 3º Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH-3). Associação Sociotransformadora. CNBB, Brasília, DF, 15 maio 2010. Disponível em: <https://www.cnbb.org.br/3o-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3/#>. Acesso em: 23 dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (CNDH). **Nota Pública:** CNDH manifesta preocupação com criação de grupo de trabalho sem participação social para analisar o PNDH-3. Brasília, DF: CNDH, 11 fev. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (CNDH). **Recomendação n. 27, de 11 de dezembro de 2019.** Recomenda o respeito e cumprimento imediato do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3. Brasília, DF: CNDH, 2019.

COSTA, G. Empresas de comunicação mantêm desconfiança do Plano de Direitos Humanos. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 20 mar. 2010. Disponível em: <https://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-03-20/empresas-de-comunicacao-mantem-desconfianca-do-plano-de-direitos-humanos>. Acesso em: 23 dez. 2021.

GOVERNO deve alterar proposta de Comissão da Verdade. **Migalhas**, [S. l.], 4 jan. 2010. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/99785/governo-deve-alterar-proposta-de-comissao-da-verdade>. Acesso em: 23 dez. 2021.

MAIS DE 200 ENTIDADES pedem revogação da portaria assinada por Damares que altera Política de Direitos Humanos. **Justiça Global**, Brasília, DF, 12 fev. 2021. Disponível em: <http://www.global.org.br/blog/mais-de-200-entidades-pedem-revogacao-da-portaria-assinada-por-damares-que-altera-politica-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 17 dez. 2021.

MAZZUOLI, V. de O. **Curso de direitos humanos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, M. A. C. de; GOMES, D. F. L. A justiça e a democracia como hipérbole: o PNDH-3 e o projeto constituinte do Estado Democrático de Direito entre nós. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 3, n. 1, p. 95-101, jan./jun. 2011.

PINHEIRO, P. S.; MESQUITA NETO, P. de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 117-134, 1997.

RAMOS, A. de C. **Curso de direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

REDE NACIONAL DE CONSELHOS DE DIREITOS HUMANOS. **Documento Final do 4º Encontro da Rede Nacional dos Conselhos de Direitos Humanos e 6ª Reunião Ampliada dos Conselhos Estaduais, Distrital e Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, DF: Rede Nacional de Conselhos de Direitos Humanos, 2021.

SANTOS, G. F.; CUNHA, L. E.; ALMEIDA, M. S. M. de. O Programa Nacional de Direitos Humanos 3 está em risco. **Consultor Jurídico**, [S. l.], 2 mar. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-02/opinio-programa-nacional-direitos-humanos-risco>. Acesso em: 16 dez. 2021.

SOUZA, M. M. de. Direitos humanos essenciais no ambiente: natural, artificial, cultural e do trabalho. **Res Severa Verum Gaudium**, v. 6, n. 1, Porto Alegre, p. 175-201, jun. 2021.