



## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 1.860, DE 1999

Institui o estudo dos direitos humanos na formação policial.

**Autor:** Senado Federal

**Relator:** Deputado José Medeiros

#### I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Senado Federal, propõe a instituição do estudo dos direitos humanos na formação policial.

Em sua justificação, a autora da proposição, Senadora Benedita da Silva, afirma que “o estudo dos direitos humanos contribuirá para um aperfeiçoamento na formação dos policiais brasileiros, com reflexos em um melhor relacionamento entre estes e os demais cidadãos, evitando-se que comportamentos inadequados dos policiais, em especial com as pessoas das camadas mais pobres da população, seja um fator de desencadeamento de atos de violência ou de tensão social”.

O projeto tramita em regime de prioridade (art. 151, II, RICD), em caráter conclusivo, nas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; de Educação, Cultura e Desporto e nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD), tendo recebido manifestação das referidas Comissões, nos seguintes termos:

- Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional: pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.860/99, do Senado Federal, e pela rejeição da Emenda n.º 1, do Deputado Alberto Fraga,





apresentada na Comissão, nos termos do parecer do relator, Deputado José Thomaz Nonô;

- Comissão de Educação, Cultura e Desporto: pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.860-A/99, nos termos do parecer da Relatora, Deputada Celcita Pinheiro.

O Deputado Coronel Alves ofereceu emenda (Emenda n.º 01, de 2003) nesta Comissão que, materialmente, repete a emenda apresentada e não acolhida na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

Foram relatores anteriores desta matéria nesta Comissão os nobres Deputados Jair Bolsonaro, Luiz Eduardo Greenhalgh e Lincoln Portela, a quem cumprimos e pedimos licença para adotar em parte seus pareceres.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Em conformidade com o que dispõe o art. 32, IV, “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa das proposições sujeitas à apreciação da Câmara ou de suas Comissões.

Quanto à **constitucionalidade formal** das proposições, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

As proposições em questão têm como objeto normas gerais de organização das polícias militares e corpos de bombeiros militares, matéria de





competência legislativa privativa da União (art. 22, XXI, da CF88) e organização, garantia, direitos e deveres das polícias civis, matéria de competência concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal (art. 24, XXVI, da CF/88). É legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, *caput*, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária federal, visto não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para a disciplina do assunto.

Quanto aos aspectos de **constitucionalidade material**, adotamos integralmente as razões do parecer do ilustre Deputado Lincoln Portela, relator anterior da matéria neste Órgão Colegiado, a quem pedimos vênha para transcrever parte do seu voto:

Após detida análise da matéria, verificamos que o voto apresentado pelo Deputado Luiz Eduardo Greenhalg condiz com nossa interpretação do tema, razão pela qual reproduzimos o referido voto:

“O artigo 22, inciso XXI, da nossa Carta Federal estabelece ser de competência privativa da União legislar sobre normas gerais de organização das polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Já no artigo 24, inciso XVI, prescreve ser de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre a organização, garantia, direitos e deveres das polícias civis.

O § 1º do artigo 24 do mesmo diploma diz que no âmbito de legislação concorrente, a competência da União será limitada a estabelecer normas gerais.

E como desfecho, quando o *caput* do art. 144 da Constituição Federal prescreve que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, exercida por intermédio das polícias federal, ferroviária federal e civil para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, introduz o tema de direitos humanos na formação destes agentes.





De fato, os direitos humanos surgem como um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências de dignidade, liberdade e igualdade humana, conquistas reconhecidas positivamente em nossa Constituição Federal a partir do preâmbulo do diploma constitucional.

O tema é tratado como princípio nuclear que garante o âmbito constitucional de diversos princípios e regras constitucionais.

As garantias constitucionais da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, os princípios norteadores de outros como a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade, os valores supremos de uma sociedade justa e fraterna, e outros são valores que fundamentam o que atribuímos a classificar como dos direitos humanos.

Temas como estes devem ser tratados pelo Estado como um dever a fundamentar todas as atividades desenvolvidas por este mesmo Estado.

Portanto, nada mais correto tornar eficaz tais princípios quando se trata da formação profissional que dos trabalharão com Segurança Pública no nosso país.

O Projeto tem grande relevo justamente por isso, posto que garante por meio da educação a formação dos profissionais que deve ter como escopo para bem desempenhar o seu papel social a concretização dos direitos humanos positivados em nossa Carta Constitucional.

Vejamos o que diz a Constituição da República sobre o assunto.

No artigo 22, inciso XXI, dispõe-se que cabe privativamente à União legislar sobre 'normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares'.

Sendo o inciso dirigido a duas entidades estaduais, nota-se não só a ausência de menção às polícias civis, mas também e especialmente que o discurso desse dispositivo vincula-se ao caráter de reservas das Forças Armadas (como explicita o § 6º do artigo 144).





Ainda assim, fala-se em 'organização', e é certo entender que os cursos de formação integrarão essa organização.

Poderá o Legislativo determinar, como pretende o projeto, a inclusão de uma determinada disciplina nos cursos de formação de policiais? A resposta levará em conta a possibilidade de problemas não só quanto à iniciativa, mas quanto à manutenção da autonomia estadual.

No que se refere à iniciativa, temos como certo que a definição das matérias constantes dos currículos de cursos de formação é tarefa tipicamente do Executivo, não cabendo a outro Poder a iniciativa das leis sobre o assunto.

Como lembrou o Relator na CREDN, tal entendimento consta de Súmula da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, e, mesmo tendo sido aprovado nesta, não consta que se tenha modificado a Súmula neste particular.

Assim, não poderá o Legislativo iniciar lei criando disciplina a ser integrada aos cursos de formação policial.

No que se refere à autonomia, é certo que a organização das polícias civis e militares é da competência dos Estados (salvo a do Distrito Federal – inciso XIV do artigo 21 do Texto Constitucional).

Sendo assim, não poderá a União, em lei, dizer que dada matéria integrará o currículo dos cursos de formação de policiais civis e militares estaduais.

Estas duas conclusões revelam a existência de problemas de constitucionalidade no projeto de lei sob exame.

Cabe a esta Comissão, no âmbito e nos limites de suas atribuições regimentais, opinar pela inconstitucionalidade de proposição ou sugerir alterações que solucionem os problemas.

Entendemos possível, promovendo algumas alterações redacionais, sanar as irregularidades do texto, e pensamos não estar espanando a competência desta Comissão por entrar no mérito sem que esteja autorizada a fazê-lo.





O projeto busca integrar, essencialmente, a preocupação com direitos humanos na formação dos agentes policiais em geral. Intenção nobre e altamente desejável o objetivo.

Sabemos não ser possível ao Legislativo dizer das matérias de cursos, nem mesmo para as polícias da União.

No entanto, pode a União determinar em lei que a questão 'direitos humanos' seja observada na formação dos policiais.

Formação inclui também, obviamente, os cursos, mas não só eles – entendemos mesmo que a experiência formativa fora dos cursos é muito mais rica e produtiva, daí mais importante, continuada e duradoura.

Entendemos, também, que pode a União dizer dessa observância da questão inclusive para as forças policiais não-federais.

Entendemos, ainda, que pode o Legislativo iniciar lei buscando tal objetivo na formação dos policiais (federais ou não), pois não está determinando normas curriculares, tampouco invadindo a esfera de competência estadual.

Por fim, cabe-nos reafirmar a importância do tema, pois entendemos que formação e educação em direitos humanos é essencial para a construção efetiva de uma instituição policial que seja capaz de proteger e defender os direitos fundamentais do cidadão. Educar em direitos humanos no âmbito policial significa propiciar um processo de formação, construção de atitudes, habilidades, competência e principalmente consciência crítica.

Destaca BOBBIO que “A busca pela paz não pode avançar sem o pleno reconhecimento e proteção aos direitos humanos, acima de cada Estado. Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos”<sup>1</sup>

No que concerne à **juridicidade**, não se vislumbra ofensa aos princípios gerais do direito que informam o sistema jurídico pátrio, tampouco aos tratados internacionais de direitos humanos internalizados no Direito

1 BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 51





brasileiro ou aos princípios e normas gerais contidos nas leis ordinárias e complementares nacionais. Eis por que a matéria é jurídica.

Em relação à Emenda n.º 1 oferecida nesta CCJC, de autoria do Deputado Coronel Alves, **entendo ser ela antirregimental**. Ressalte-se que a referida emenda repete materialmente a Emenda n.º 1, de relatoria do Deputado Alberto Fraga, apresentada e não acolhida na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

A emenda em apreço prevê que, na organização e no desenvolvimento do tema, “poder-se-á buscar”, ao contrário do texto original que prescreve “buscar-se-á”, a participação de entidades que tratam especificamente da defesa dos direitos humanos. Ora, ao se retirar a compulsoriedade, substituindo-a por uma faculdade, estar-se-ia adentrando no mérito da matéria, o que não é permitido, regimentalmente, a esta CCJC, uma vez que o despacho da Presidência da Casa apenas indicou a competência para a análise da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, conforme o disposto no art. 54, I, do RICD.

Por fim, quanto ao substitutivo de técnica legislativa, oferecido por esta Relatoria, entendemos que a **proposição não extrapola os limites de manifestação desta Comissão** definido no art. 54, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Com efeito, note-se que o projeto de lei em apreço foi apresentado em 1999, época em que, se comparada aos dias atuais, o estudo dos direitos humanos na formação policial era ainda incipiente. Atualmente, o estudo dessa disciplina é realizado em praticamente todos os cursos de formação de policiais civis e militares, federais ou estaduais, em decorrência da Matriz Curricular Nacional produzida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/seguranca-publica/livros/matriz-curricular-nacional\\_versao-final\\_2014.pdf](https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/seguranca-publica/livros/matriz-curricular-nacional_versao-final_2014.pdf)





Nesse sentido, Carlos Eduardo Oliveira da Costa, em seu estudo sobre como a disciplina de Direitos Humanos é ministrada e qual sua importância no âmbito do Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, assim discorre<sup>3</sup>:

A Matriz Curricular Nacional (MCN) é uma sugestão da Senasp que visa à orientação do processo formativo em todos os níveis ou graus do ensino das polícias militares, polícias civis e bombeiros militares, com uma ênfase essencial na transversalidade dos conteúdos dos cursos e com o necessário alinhamento aos Direitos Humanos. (...).

A MCN inaugura uma série de conceitos como o dos eixos articuladores, que devem funcionar permeando transversalmente os conteúdos curriculares, visando ao interesse público e ao desenvolvimento de competências próprias (...) do profissional de segurança pública (...). A MCN estabelece como princípios norteadores de qualquer currículo profissional na área de segurança pública a ética (**compatibilidade entre Direitos Humanos e eficiência policial** (...)), a educação (...) e o caráter didático-pedagógico (...). A matriz objetiva primordialmente a adequação do serviço policial aos preceitos instituidores do Estado Democrático de Direito.

No que concerne aos eixos articuladores, que devem ser transversais aos conteúdos abordados, existe a previsão de um eixo temático voltado exclusivamente para **ética, cidadania, Direitos Humanos e segurança pública**, possuindo as seguintes propostas a serem transformadas em conteúdos: os valores presentes na sociedade; **as atuações humanas frente aos dilemas éticos**; ética política, **cidadania** e segurança pública e **práticas dos profissionais da área de segurança pública à luz das normas e dos valores dos Direitos Humanos**. (grifos nossos)

Dessa feita, o substitutivo ora oferecido atualiza o projeto de lei em exame à realidade atual da sociedade brasileira, sem adentrar no mérito da matéria, obedecendo aos ditames do art. 55, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

---

3 Disponível em: <http://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20150702.pdf>







Por fim, a proposição apresenta boa técnica legislativa, nos moldes do que recomenda a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar n.º 107, de 26 de abril de 2001.

**Feitas essas considerações, votamos:**

- a) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.860, de 1999, na forma do substitutivo em anexo;**
- b) pela rejeição da Emenda nº1/2003, apresentada nesta Comissão.**

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputado JOSÉ MEDEIROS  
Relator





## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.860, DE 1999

Institui o estudo dos direitos humanos na formação policial.

**Autor:** Senado Federal

**Relator:** Deputado José Medeiros

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o estudo dos direitos humanos na formação policial.

Art. 2º Os direitos humanos devem ser inseridos como eixo temático e como conteúdo programático, devendo receber especial realce na formação dos agentes policiais civis, militares, federais, rodoviários e ferroviários.

Art. 3º O tema a que se refere esta Lei será tratado nas academias e nas organizações de destino dos agentes, diretamente ou por convênio com entidades públicas ou privadas.

Art. 4º Na organização e no desenvolvimento do tema, buscar-se-á a participação de academias, fundações, institutos e entidades que tratam especificamente da defesa dos direitos humanos.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputado JOSÉ MEDEIROS  
Relator

