

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

PROJETO DE LEI Nº 5.231, DE 2020

Apensados: PL nº 5.245/2020, PL nº 5.477/2020, PL nº 102/2021, PL nº 103/2021, PL nº 107/2021, PL nº 1.538/2022 e PL nº 1.464/2023

Veda a conduta de agente público ou profissional de segurança privada motivada por discriminação ou preconceito de qualquer natureza, notadamente de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, gênero ou orientação sexual; determina a introdução de conteúdos relacionados a Direitos Humanos e combate ao racismo e outras formas de discriminação em cursos de capacitação de agentes de segurança pública e privada; e dá outras providências.

Autor: SENADO FEDERAL - PAULO PAIM

Relatora: Deputada REGINETE BISPO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.231, de 2020, apresentado no Senado Federal pelo senador Paulo Paim, chegou à Câmara dos Deputados em 21 de dezembro de 2020, após aprovado na Casa iniciadora. A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 9 de março de 2021, revisando despacho anterior, que incluía a Comissão de Direito do Consumidor entre as que se debruçariam sobre o Projeto, destinou a proposição a esta Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial e determinou, ainda, que ela fosse posteriormente submetida à apreciação da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, para análise de mérito, e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para apreciação do mérito e da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.



O conteúdo do Projeto – bem resumido na ementa acima transcrita – inspirou-se de muito perto na Sugestão nº 23, de 2020, encaminhada pela Associação Franciscana de Defesa de Direitos e Formação Popular (mantenedora da UNEAFRO BRASIL) à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal. A Sugestão foi apoiada por 117 organizações negras, instaladas em vários estados e no Distrito Federal, que compunham a Coalizão Negra por Direitos e, ainda, por 31 entidades parceiras. Cabe registrar a importância da criteriosa Justificação¹ que a acompanhava quando da apresentação ao Senado Federal, totalmente acolhida pelo senador Paulo Paim.

O Projeto divide-se em dois capítulos. Um, destinado a vedar a “agente público ou profissional da segurança privada” conduta “motivada por discriminação ou preconceito de qualquer natureza, notadamente de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, gênero ou orientação sexual”; outro, destinado a tornar obrigatória, em “cursos de capacitação de agentes de segurança pública e privada”, a adoção de conteúdos “relacionados a direitos humanos e combate ao racismo e outras formas de discriminação”. O art. 5º contém a única norma da proposição que não se dirige especificamente à formação ou atuação de agentes de segurança, mas a combater o “preconceito nas relações de consumo” em geral; embora secundária no corpo do Projeto, ela provavelmente justificou o despacho inicial que o remeteu à Comissão de Direito do Consumidor.

O deputado Orlando Silva (PCdoB-SP), então Relator, apresentou à própria Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, em 5 de maio de 2022, circunstanciado Parecer pela aprovação do PL nº 5.231, de 2020, e dos apensados (PL nº 5477, de 2020, PL nº 102, de 2021, PL nº 103, de 2021, PL nº 107, de 2021), acompanhado de Substitutivo, não apreciado. Desde então, mais três proposições foram apensadas à principal (PL nº 1.538, de 2022, PL nº 1.464, de 2023, e PL nº 5.245, de 2020).

¹ Disponível em:

https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8888642&ts=1678815247380&disposition=inline&_gl=1*9viarc*_ga*MjA4MzUzM-Tk5Ni4xNjg0Mjc0MDM0*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MDkwMTQyMi44LjEuMTY5MDkwMTQ3My4wLjAuMA..



Merece registro que o deputado Orlando Silva sugerira anteriormente à Mesa (Requerimento nº 2365, de 2021) a desapensação dos demais projetos, de modo a permitir que aquele originário do Senado Federal tramitasse isoladamente. A sugestão não foi acatada.

O Projeto de Lei nº 5.477, de 2020, de autoria dos deputados Helder Salomão, Paulo Teixeira, Marcelo Freixo, Valmir Assunção, Camilo Capiberibe e Túlio Gadelha e das deputadas Maria do Rosário, Erika Kokay, Benedita da Silva e Talíria Petrone, modifica os arts. 8º e 9º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, condicionando o repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública aos entes federativos à existência de corregedorias e ouvidorias em órgãos do Sistema Único de Segurança Pública neles situados, na esteira de recomendação da Revisão Periódica Universal conduzida pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas nos países membros.

Os Projetos de Lei nº 102, nº 103 e nº 107, todos de 2021, todos de autoria do deputado Alexandre Frota, também se destinam a coibir a atuação de agentes públicos motivada por “preconceito de raça ou de cor, etnia, orientação sexual, religião ou procedência nacional”. O primeiro deles modifica a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei de Crimes Raciais); o segundo, a Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019 (Lei de Abuso de Autoridade); o terceiro, o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); não por acaso são diplomas legais igualmente modificados pela proposição principal.

O Projeto de Lei nº 1.538, de 2022, de autoria do deputado Leonardo Gadelha, altera a Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, e a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, para obrigar o ensino da neurodiversidade, psicopatologia e da psicologia comportamental nos cursos de formação das carreiras da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal. A proposição se apoia na necessidade de prover aos “agentes do Estado, cuja existência somente se justifica para proporcionar ordem e bem-estar para a sociedade”, acesso a “conteúdos instrumentais da psicologia” que permitam “melhores diagnósticos situacionais de ameaça real ou potencial” e a “ferramentas para o deslinde de situações de tensão e perigo, quando existirem”.



O Projeto de Lei nº 1.464, de 2023, de autoria da deputada Carol Dartora, altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para dispor sobre a destinação de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para ações de enfrentamento ao racismo e inclusão de metas e incentivos à implementação de delegacias especializadas para o atendimento de crimes de racismo. O PL se inspira nas modificações introduzidas, nos mesmos diplomas legais, pela Lei nº 14.316, de 2022, que destinou recursos do FNSP para ações de enfrentamento da violência contra a mulher. A autora lembra, na Justificação, que “o investimento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para a estruturação de ações efetivas na área de combate ao racismo, bem como de organização de formação sobre educação para as relações étnico-raciais, se faz necessário para que avancemos na superação do racismo institucionalizado nas forças policiais e de segurança pública”. A deputada Carol Dartora solicitou à Mesa a desapensação do Projeto de sua autoria (Requerimento nº 1773, de 2023).

O Projeto de Lei nº 5.245, de 2020, oriundo do Senado Federal, originalmente apresentado pelo senador Fabiano Contarato, chegou à Câmara dos Deputados em 17 de agosto de 2023; ele determina a introdução de conteúdos relacionados a direitos humanos e combate ao racismo, à violência de gênero e a toda e qualquer forma de discriminação e preconceito em cursos de formação e aperfeiçoamento de agentes de segurança pública e privada. Para tanto, além de regra geral contida em seu art. 2º, destinada aos membros dos órgãos referidos no art. 144 da Constituição Federal (polícia federal; política rodoviária federal; polícia ferroviária nacional; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares; polícias penais federal, estaduais e distrital), altera, nos arts. 3º a 11, dispositivos da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, da Lei nº 7.289, de 18 de dezembro de 1984, da Lei nº 9.264, de 7 de fevereiro de 1996, da Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, da Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e do Estatuto dos Bombeiros Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, aprovado pela Lei nº 7.479, de 2 de junho de 1986.



A matéria tramita em regime de prioridade e está sujeita à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Não foram apresentadas emendas ao Projeto, nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Cabe à Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial a análise de **mérito** do Projeto de Lei nº 5.231, de 2020, e de seus apensados, no que se refere aos temas próprios do colegiado, constantes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 32, VIII.

Já se observou que o Parecer anteriormente apresentado pelo deputado Orlando Silva descreve e analisa competentemente o que está em jogo nesse conjunto de proposições. Mas nem todos os elementos integrantes da tramitação constam do Parecer. Falta, por exemplo, informação a respeito dos requerimentos de desapensação de projetos que acompanham a proposição principal. Ela foi requerida tanto pelo primeiro relator da matéria como pela autora da penúltima proposição apensada, deputada Carol Dartora. Vários argumentos legitimam tal iniciativa, entre eles o de que a aprovação do PL nº 5.231, de 2020, tal como vindo do Senado Federal, implicaria em promulgação rápida do diploma legal, que não voltaria à Casa iniciadora. A desapensação, além de fundada em razões de conteúdo, propiciaria esse resultado favorável, sem prejudicar a tramitação dos demais proposições. Infelizmente, a Mesa se posicionou contra os requerimentos.

Frente à posição da Mesa, o deputado Orlando Silva, em seu Parecer, optou por apresentar Substitutivo agregando à proposição principal elementos da maioria das proposições apensadas. Tratava-se de encaminhamento bem fundamentado. Tanto que, quando designada Relatora da matéria, pareceu-me adequado seguir na mesma direção. Uma reflexão mais cuidadosa – e o diálogo com outros parlamentares – me levou, contudo, a mudar de posição, para aquela que me parece mais apta a obter apoio amplo nesta



Comissão e a garantir a rápida promulgação de normas necessárias e urgentes para o País, qual seja, a aprovação da proposição principal tal como nos chegou do Senado Federal.

Os argumentos do Parecer do deputado Orlando Silva a favor da aprovação do Projeto de Lei nº 5.231, de 2020, que a seguir recuperamos e reafirmamos, fizeram parte do processo de mudança de posicionamento. Eles reforçaram a convicção de que a proposição principal apresenta coerência interna e consistência suficiente para justificar sua aprovação imediata. Passo a recapitular alguns dos pontos contidos naquele Parecer.

As instituições encarregadas de funções de segurança pública, principalmente as de natureza estatal, carregam sobre os ombros grande parte da responsabilidade pelo bom funcionamento do Estado democrático de direito. Dispondo, dentro de estritas condições, legalmente estabelecidas, de autorização para o uso da força, essas instituições, e as pessoas que nelas servem ao público, devem dotar-se de especial capacidade de autocontenção e de especial consciência dos limites impostos à atuação do Estado. É indispensável, pois, que a legislação, de um lado, promova a capacitação dos agentes de segurança para bem exercerem suas funções e, de outro lado, estabeleça limites e punições para a eventual infração desses limites.

As proposições analisadas se situam no campo de ação delimitado por essas preocupações. Merecem, pois, em princípio, o apoio da Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial. Discriminações de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, gênero, orientação sexual ou semelhantes realizadas por agentes de segurança no exercício de suas funções constituem um dos casos mais gritantes de desrespeito aos direitos humanos e à igualdade entre pessoas e grupos. A proposição principal, mais ampla e ambiciosa, merece uma exposição mais detalhada de seu conteúdo.

Os dois capítulos em que se divide o Projeto de Lei nº 5.231, de 2020, abordam o tema da proposição de duas perspectivas complementares. O primeiro capítulo (arts. 2º a 8º) dedica-se a esclarecer que a presença de discriminação na atuação das forças de segurança é inadmissível e será punida, enquanto o segundo capítulo (art. 9º a 16) – reconhecendo, implicitamente, que



discriminações de variada ordem estão arraigadas nas relações sociais e que os agentes de segurança não são imunes a elas – dedica-se a combatê-las no processo de formação dos profissionais da área, de maneira a torná-los vetores de superação – e não de disseminação – de discriminações sociais.

Cada um dos capítulos começa por normas que, por assim dizer, estabelecem as diretrizes gerais para seu conteúdo. No Capítulo I, o art. 2º veda “a atuação de agentes públicos, civis ou militares, motivada por discriminação ou preconceito de qualquer natureza, notadamente de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, gênero ou orientação sexual” e especifica que a norma se dirige aos “agentes públicos com atribuição de qualquer modo relacionada à segurança pública e à atividade fiscalizatória e alcança, também, os profissionais que exercem a função de segurança privada” e abrange “todas as ações relacionadas a segurança pública e fiscalização, inclusive barreiras rodoviárias, abordagens e revistas policiais, fiscalização aduaneira, serviços de imigração, vistorias, inspeções, execução de interdição de acesso a locais ou instalações e interrupção ou suspensão de atividades de caráter coletivo”.

No Capítulo II, por sua vez, o art. 9º introduz, nos “cursos destinados à formação e ao aperfeiçoamento de agentes de segurança privada e pública, incluindo os membros dos órgãos referidos no art. 144 da Constituição Federal, além dos guardas municipais e das polícias legislativas federais”, conteúdos relacionados a “direitos humanos, liberdades fundamentais e princípios democráticos” e ao “combate à discriminação e ao preconceito de qualquer natureza, notadamente de cor, etnia, religião, procedência nacional, gênero ou orientação sexual”.

A seguir, também em cada um dos capítulos, entram os artigos que disseminam, pela legislação preexistente, normas que concretizam ou detalham a diretriz inicial. No capítulo I, essas normas são inseridas no Código Penal, no Código de Defesa do Consumidor, na Lei dos Crimes Raciais e na Lei de Abuso de Autoridade. O Capítulo conta, ainda, com um dispositivo (art. 3º) que estabelece parâmetros para a atuação dos agentes em situações concretas e com outro dispositivo (art.8º) que obriga os órgãos operacionais integrantes do Sistema Único de Segurança Pública à manutenção de “registros circunstanciados de ocorrências de denúncias, reclamações ou queixas de



condutas motivadas por discriminação ou preconceito de qualquer natureza, notadamente de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, gênero ou orientação sexual, asseguradas a proteção à intimidade dos envolvidos e o sigilo dos denunciantes”.

Já no Capítulo II, as normas que concretizam sua diretriz inicial destinam-se especificamente aos vigilantes (Lei nº 7.289, de 1984), à Polícia Militar (Lei nº 9.264, de 1996), à Polícia Civil do Distrito Federal (Lei nº 9.266, de 1996), à Polícia Rodoviária Federal (Lei nº 9.654, de 1998) e às guardas municipais (Lei nº 13.022, de 2014). Por fim, ainda no Capítulo II (art. 16), a “inclusão, nos cursos de formação e aperfeiçoamento de policiais civis e militares e de integrantes dos corpos de bombeiros militares, de módulos específicos e com carga horária adequada para temas de direitos humanos e combate à discriminação” se torna uma condição para a distribuição de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Como se deduz da exposição anterior, trata-se de um Projeto de Lei bem elaborado, em que as diferentes partes se articulam harmoniosamente em prol de um objetivo definido. A única alteração a ser introduzida no texto é de natureza eminentemente formal. Em seu art. 16, o Projeto acrescenta ao *caput* do art. 8º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, um inciso V. Como outro inciso V (não conflitante com o proposto) lhe foi acrescentado pela Lei nº 14.316, de 2022, o inciso a incluir naquele art. 8º deve adotar o número VI. Para o fazer, basta uma emenda de redação, que deve ficar a cargo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quando cuidar, em sua área de competência, das adequações formais do texto. Fica aqui, contudo, o alerta para esse ponto.

As proposições apensadas têm escopo menos amplo que o da proposição principal. Seus objetivos, no entanto, vão na mesma linha. Ademais, com exceção do Projeto de Lei nº 1.538, de 2022, elas incidem sobre diplomas legais de que o PL nº 5.231, de 2020, também trata. Embora algumas de suas propostas merecessem – e mereçam, em outro contexto – análise mais detalhada, elas não deixam de ser materialmente contempladas, em parte, pela aprovação da proposição principal. Pelas razões formais anteriormente



apontadas, que tornariam seu acolhimento disfuncional para a pronta promulgação da matéria, devem ser, contudo, formalmente rejeitadas.

Ante o exposto, o voto é

pela aprovação do PL nº 5.231, de 2020,

e pela rejeição dos sete apensados, o PL nº 5.245, de 2020, o PL nº 5.477, de 2020, o PL nº 102, de 2021, o PL nº 103, de 2021, o PL nº 107, de 2021, o PL nº 1.538, de 2022, e o PL nº 1.464, de 2023.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputada REGINETE BISPO
Relatora

2023_14465

