

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

PROJETO DE LEI Nº 2.668, DE 2024

Institui a obrigatoriedade do registro e processamento adequado de práticas e crimes homotransfóbicos nos sistemas de segurança pública brasileiro.

Autora: Deputada ERIKA HILTON

Relator: Deputado TARCÍSIO MOTTA

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. MESSIAS DONATO)

O presente voto em separado manifesta-se contrariamente ao parecer do Relator, Deputado Tarcísio Motta, que votou pela aprovação do PL nº 2.668, de 2024 na forma de substitutivo que retoma substancialmente o texto original da proposição, aproveitando apenas pontualmente o texto aprovado na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).

Com efeito, o substitutivo proposto pelo Relator desta Comissão mantém, em sua essência, a estrutura do texto original: a obrigatoriedade de campos específicos nos Boletins de Ocorrência, a autodeclaração de orientação sexual, identidade de gênero e raça/cor no momento do registro, assim como a afixação de definições nas delegacias. Do substitutivo aprovado na CSPCCO, o Relator aproveita apenas dois elementos: um inciso inserido no art. 3º, garantindo o registro de motivação “homotransfóbica” no relatório final do inquérito policial, e um novo art. 8º, que



estabelece como dever da autoridade policial fazer constar nesse relatório avaliação fundamentada sobre a presença ou não da mesma motivação.

Embora reconheçamos a relevância do problema social que motivou a proposição (a invisibilidade estatística da violência contra pessoas LGBTQIA+ nos sistemas de segurança pública), entendemos que o substitutivo proposto pelo Relator desta Comissão apresenta vícios de estratégia normativa e de técnica legislativa que impedem sua aprovação nos termos em que se encontra. É o que passamos a esclarecer.

INADEQUAÇÃO DO MEIO ADOTADO PARA A IDENTIFICAÇÃO DE SITUAÇÕES ESPECIAIS DE VULNERABILIDADE

Antes de expor as razões de nossa discordância, é necessário reconhecer com clareza o que há de legítimo e meritório nesta proposição.

O PL nº 2.668, de 2024, ampara-se num princípio justo: o de que grupos especialmente vitimados por formas específicas de violência merecem atenção diferenciada do Estado. É muito importante, porém, compreender que não se trata de uma medida corretiva, isto é, de uma norma que, por si só, corrija ou reduza a violência contra pessoas LGBTQIA+. Trata-se, antes, de uma iniciativa de monitoramento. O que se pretende com a norma é identificar se esse grupo é especialmente vitimado e se há um padrão específico de violência contra ele, para que, a partir desse diagnóstico, possa-se planejar e executar políticas públicas de proteção, prevenção e mitigação dessa violência.

É justamente aí que reside uma contradição fundamental da proposta original e que o Substitutivo proposto pelo Relator desta Comissão não enfrenta: **não é possível identificar se um grupo é especialmente vitimado por formas de violência monitorando-se apenas esse grupo.**

A lógica aqui é, a nosso ver, bastante elementar. Para concluir que pessoas LGBTQIA+ são vítimas de um padrão específico e diferenciado de violência, é imprescindível comparar sua situação com a de outros grupos. Sem esse referencial comparativo, qualquer dado coletado sobre a vitimização de pessoas LGBTQIA+ permanece isolado, sem contexto e sem capacidade de



revelar o que há, de fato, de especial acontecendo com esse grupo. Perde-se, portanto, a oportunidade de orientar políticas públicas de acesso à justiça, com proteção, prevenção e mitigação das formas de violência que vitimam em especial esse grupo. Resta assim concluir que o meio adotado pela proposição é inadequado ao seu objetivo declarado.

A solução para esse problema não é abandonar o objetivo do projeto, mas **ampliar seu escopo de observação**. É imprescindível que a norma contemple, ao menos, o universo mais geral dos crimes de ódio, abrangendo outros grupos potencialmente vulnerabilizados por formas e intensidades específicas de violência, como grupos definidos por marcadores raciais, culturais religiosos, de procedência nacional, entre outros.

Essa ampliação tem dupla virtude.

Primeiro, ela é **metodologicamente indispensável**: só com um quadro comparativo mais amplo será possível discernir se pessoas LGBTQIA+ são especialmente vitimadas, em que medida e por quais formas de violência ou outros crimes. Segundo, ela é **socialmente valiosa em si mesma**: ao mapear o universo mais amplo dos crimes de ódio, a norma permitirá identificar e monitorar outras formas de violência que podem estar atingindo outros grupos ainda invisibilizados nos sistemas de monitoramento em segurança pública.

Nesse ponto, o texto do Substitutivo aprovado na CSPCCO demonstrou maior acerto ao propor um rol de motivações criminais que vai além da população LGBTQIA+, contemplando motivações familiares, financeiras, passionais, raciais, religiosas, entre outras. Essa universalização do escopo é tecnicamente superior e metodologicamente mais adequada para os fins de monitoramento que o próprio PL nº 2.668, de 2024, se propõe a alcançar.

INADEQUAÇÃO DO BOLETIM DE Ocorrência COMO INSTRUMENTO DE COLETA

Além do problema de escopo, o substitutivo proposto pelo Relator desta Comissão mantém o Boletim de Ocorrência como instrumento



central de coleta de dados sobre motivação criminal, escolha que, como bem apontou o Relator da proposição no âmbito da CSPCCO, Deputado Delegado Paulo Bilynskyj, é tecnicamente equivocada.

O Boletim de Ocorrência é lavrado antes de qualquer investigação, com base exclusivamente na narrativa do noticiante. Nesse estágio, a motivação do crime é, no máximo, **presumida ou declarada**, expressão que o próprio texto do projeto utiliza, revelando a fragilidade do dado que se pretende coletar. Podemos consentir ser conveniente e oportuno que o poder público tenha sensibilidade a esse tipo de declaração por parte da vítima, inclusive no momento da lavratura de Boletim de ocorrência. Tal sensibilidade tende mesmo a contribuir para que a investigação tenha um curso adequado.

Não obstante esse mérito, construir dados estatísticos criminais sobre presunções colhidas antes da investigação é caminho arriscadíssimo, já que tais presunções podem não refletir a realidade dos crimes praticados. Assim, corre-se grande risco de distorcer as estatísticas nacionais, por registrarem não a quantidade de crimes efetivamente cometidos com motivação discriminatória, mas sim quantos boletins foram lavrados com tal motivação indicada pelo próprio noticiante, dado que pode refletir apenas percepções subjetivas ou ausência de informação adequada no momento do registro.

A solução tecnicamente correta, já apontada pelo substitutivo aprovado na CSPCCO, é deslocar a obrigatoriedade do registro da motivação para o Relatório Final do Inquérito Policial, momento em que a autoridade policial, após concluída a investigação, possui elementos concretos para afirmar a motivação do crime. Esse dado, sim, tem maior aderência à dinâmica objetiva dos crimes de violência, podendo fundamentar políticas públicas eficazes.

Nesse ponto, é mister registrar que o substitutivo do Relator desta Comissão incorpora esse elemento ao inserir no texto normativo novo art. 8º, que prevê avaliação fundamentada da motivação no relatório final do inquérito. Contudo, ao fazê-lo de forma meramente complementar, sem abandonar o Boletim de Ocorrência como instrumento principal, o substitutivo



acumula os problemas do texto original sem superá-los, criando uma duplicidade de registros em que o dado mais frágil (o do Boletim de Ocorrência) tende a predominar por sua maior abrangência e facilidade de coleta.

A EXISTÊNCIA DE PROJETO EM TRAMITAÇÃO QUE JÁ CONTEMPLA O OBJETIVO CENTRAL

Conforme apontado no parecer da CSPCCO, o **PL nº 10.383, de 2018**, aprovado no Senado Federal e aguardando parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) desta Casa, desde setembro de 2024, já trata da padronização dos registros iniciais de ocorrências e prevê, em seu art. 7º, que os dados de registros criminais são de responsabilidade comum dos entes federados e deverão ser periodicamente remetidos à União para a formação do sistema nacional de estatísticas criminais.

A proposta prevê ainda, em seu art. 4º, inciso IV, que o Boletim de Ocorrência deverá conter **descrição sumária do fato**, dispositivo que poderia ser objeto de emenda modificativa para determinar expressamente que seja registrada, também, presumida motivação característica de crime de ódio, conforme declaração da vítima ou do noticiante.

Tal solução seria tecnicamente mais adequada do que a criação de um novo diploma legal, pois: (a) inseriria o registro da motivação declarada no Boletim de Ocorrência, mas sem atribuir a esse dado um valor de face que ele não pode sustentar, dado seu caráter declaratório e pré-investigativo; (b) aproveitaria a estrutura normativa já em construção no PL nº 10.383/2018, evitando sobreposição legislativa; e (c) permitiria que o dado colhido no Boletim de Ocorrência funcionasse como elemento inicial de triagem, a ser confirmado ou refutado pelo Relatório Final do Inquérito Policial, em complementação ao mecanismo já previsto no substitutivo da CSPCCO.

VIOLAÇÃO À TÉCNICA LEGISLATIVA ANTE A LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 1998

O substitutivo proposto pelo Relator desta Comissão apresenta ainda vícios de técnica legislativa, estando em desconformidade com a Lei



Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

É muito importante lembrar que o art. 11 da referida Lei Complementar estabelece, entre outras diretrizes, que as disposições normativas devem:

- usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando (inciso I, alínea a);
- evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto (inciso II, alínea c);
- escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais (inciso II, alínea d);
- usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado (inciso II, alínea e).

O substitutivo proposto pelo Relator desta Comissão utiliza recorrentemente termos como “LGBTfobia”, “homotransfobia”, “lesbofobia”, “homofobia”, “bifobia”, “transfobia” ou “intersexofobia”. Muitos desses termos, ou todos eles, não possuem definição jurídica estabelecida em lei, nem integram a nomenclatura técnica de qualquer área do conhecimento científico ou jurídico, com acepção unívoca e consolidada. Trata-se de expressões de uso corrente em determinados contextos sociais e acadêmicos, mas que não contam com um sentido comum generalizado e consagrado pelo uso.

Além disso, as enumerações simultâneas e alternantes de “LGBTfobia”, “homotransfobia” e “homofobia”, por exemplo, geram ambiguidade sobre se tais termos designam fenômenos distintos, se são sinônimos ou se mantêm uma relação do tipo gênero e espécie. Contraria-se



assim, mais uma vez, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que prevê que, para obtenção de precisão, as disposições normativas devem expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico (art. 11, II, b).

No plano prático, tal imprecisão da norma impede que o aplicador, o agente policial, saiba com precisão qual categoria utilizar em cada caso concreto, comprometendo, mais uma vez, a própria finalidade da lei. Registre-se, por contraste, que o substitutivo aprovado na CSPCCO adotou solução tecnicamente mais adequada ao utilizar categorias de motivação criminal redigidas em linguagem direta e acessível ao aplicador da norma. O ponto central é que a proliferação de neologismos e termos compostos no corpo da lei, sem definição legal precisa e sem sentido comum consagrado pelo uso geral, compromete a segurança jurídica e a aplicabilidade da norma.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, votamos pela **rejeição** do parecer do Relator nesta Comissão, Deputado Tarcísio Motta, e do Substitutivo por ele proposto. **Propugnamos, alternativamente, que esta Comissão manifeste-se pela aprovação** da proposta, o Projeto de Lei nº 2.668, de 2024, **na forma do Substitutivo adotado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).**

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado MESSIAS DONATO

