



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

# PROJETO DE LEI N.º 4.575-A, DE 2009 (Do Poder Executivo)

**Mensagem nº 1.003/2008  
Aviso nº 1.198/2008 – C. Civil**

Institui o programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos - PPDDH, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; tendo pareceres, enquanto apensado ao de nº 2.980/04: da Comissão de Direitos Humanos e Minorias pela aprovação, com emenda (Relator: Dep. LUIZ COUTO); da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, pela aprovação deste e da Emenda da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, (Relator: DEP. JOSÉ GENOÍNO e Relatora Substituta: Dep. PERPÉTUA ALMEIDA); da Comissão de Finanças e Tributação, pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária deste e da emenda da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, com emendas (Relator: Dep. PEDRO EUGÊNIO e Relator Substituto: Dep. JOSÉ GUIMARÃES); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação deste, nos termos da Emenda da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (Relator: Dep. LUIZ COUTO). (Os Projetos de Lei nºs 2.980/04 e 3.616/04 foram arquivados nos termos do § 4º do artigo 58 do Regimento Interno.)

**DESPACHO:**  
APENSE-SE AO PL 2980/2004.

**APRECIAÇÃO:**  
Proposição sujeita à apreciação do Plenário

**I – Projeto inicial**

**II – Na Comissão de Direitos Humanos e Minorias:**

- Parecer do Relator
- Emenda oferecida pelo Relator
- Parecer da Comissão

**III – Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado:**

- Parecer do Relator
- Parecer da Relatora Substituta
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

**IV – Na Comissão Finanças e Tributação:**

- Parecer dos Relatores
- Parecer da Comissão

**V – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:**

- Parecer do Relator
- Parecer da Comissão

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**CAPÍTULO I**  
**DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO AOS DEFENSORES DOS DIREITOS HUMANOS -**  
**PPDDH**

**Art. 1º** Esta Lei institui o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – PPDDH, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que tem como objetivo a adoção de medidas para a proteção de pessoas e entidades que tenham seus direitos ameaçados em decorrência de sua atuação na promoção ou proteção dos direitos humanos.

**Art. 2º** Para os fins desta Lei, considera-se como defensores de direitos humanos:

I - a pessoa física que atue isoladamente ou como integrante de grupo, organização ou movimento social na promoção ou defesa dos direitos humanos; e

II - a pessoa jurídica, grupo, organização ou movimento social que atue ou tenha como finalidade a promoção ou defesa dos direitos humanos.

**Art. 3º** O PPDDH terá como público alvo os defensores de direitos humanos que tenham seus direitos violados ou ameaçados em razão de sua atuação ou de suas finalidades.

§ 1º As medidas de proteção previstas no PPDDH poderão abranger ou ser estendidas ao cônjuge, companheiro, ascendentes, descendentes e dependentes que tenham convivência com o defensor de direitos humanos.

§ 2º A proteção concedida pelo PPDDH e as medidas dela decorrentes considerarão a gravidade da coação ou da ameaça, além da dificuldade de preveni-las ou reprimir-las pelos mecanismos convencionais de segurança pública.

Art. 4º A violação ou ameaça ao defensor de direitos humanos será caracterizada por toda e qualquer conduta atentatória que tenha como objetivo impedir a continuidade de sua atividade pessoal ou institucional e que se manifeste, ainda que indiretamente, sobre sua pessoa, familiares, amigos ou integrantes, em especial pela prática de atos que:

I - atentem contra a integridade física, psíquica, moral ou econômica e contra sua liberdade cultural ou de crença; e

II - possuam caráter discriminatório de qualquer natureza.

§ 1º A inclusão no PPDDH, a adoção das restrições de segurança e demais medidas para proteção do defensor de direitos humanos serão condicionados a sua anuência.

§ 2º A proteção do defensor de direitos humanos prevista no art. 2º, inciso II, poderá abranger a totalidade de seus integrantes e de seu patrimônio, conforme sua ligação com o interesse ameaçado.

§ 3º Na hipótese do art. 2º, inciso II, não será exigida a anuência da pessoa jurídica, instituição, grupo, organização ou movimento social para a inclusão de membros ou integrantes no PPDDH, desde que preencham os requisitos previstos no art. 11.

Art. 5º O PPDDH tem caráter excepcional e sigiloso e será executado, prioritariamente, por meio de cooperação entre os entes federativos, com o objetivo de garantir a segurança necessária para que o defensor de direitos humanos nele incluído continue exercendo suas atividades e mantenha sua integridade.

§ 1º O Poder Executivo poderá celebrar convênios, acordos, ajustes ou termos de parceria com os Estados, Distrito Federal e com entidades não-governamentais, objetivando a implementação do PPDDH e a adoção das medidas nele inseridas.

§ 2º Para implementação do PPDDH em âmbito local, os entes federados conveniados deverão constituir conselho deliberativo local e designar um coordenador-executivo local.

## CAPÍTULO II DOS ÓRGÃOS DO PPDDH

Art. 6º O PPDDH terá como instância máxima o Conselho Deliberativo Nacional, presidido pelo Coordenador-Executivo Nacional.

Art. 7º O Conselho Deliberativo Nacional será instituído no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e terá como atribuições:

I - deliberar sobre a implementação da Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, conforme parâmetros desta Lei e do seu regulamento;

II - deliberar sobre os pedidos de inclusão no PPDDH;

III - decidir sobre os recursos interpostos contra as decisões dos conselhos deliberativos locais;

IV - apoiar a implementação do PPDDH nos Estados e no Distrito Federal;

V - funcionar como instância recursal do PPDDH; e

VI - outras atribuições a serem definidas em regulamento.

Parágrafo único. O Conselho Deliberativo Nacional terá composição paritária, com representantes do Poder Público e integrantes de organizações da sociedade civil com atuação na defesa dos direitos humanos, na forma do regulamento.

Art. 8º Compete ao Coordenador-Executivo Nacional:

I - implementar e executar a política pública de proteção aos defensores de direitos humanos, observados os requisitos previstos no PPDDH;

II - instruir os pedidos de inclusão no PPDDH e os encaminhar para decisão do Conselho Deliberativo Nacional;

III - sugerir ao conselho deliberativo dos entes federados o conjunto de medidas de segurança compatíveis com os casos submetidos ao PPDDH;

IV - propor ao conselho deliberativo local dos entes federados a ampliação ou redução das medidas de segurança;

V - decidir sobre a inclusão provisória no PPDDH, nos casos de urgência, e sobre a adoção de medidas de segurança necessárias para assegurar a proteção do defensor de direitos humanos;

VI - provocar os órgãos competentes para que sejam tomadas as medidas judiciais e administrativas necessárias para a proteção dos defensores de direitos humanos;

VII - monitorar, com a cooperação dos demais entes federados, a implementação das recomendações, resoluções e medidas provisórias dos organismos internacionais, relativos à proteção da atuação dos defensores de direitos humanos, dos quais o Brasil seja parte;

VIII - criar e manter bancos de dados, consolidando estatísticas sobre as violações à segurança e à integridade física dos defensores de direitos humanos;

IX - promover, em conjunto com os demais entes federados, ações e políticas locais para a proteção da atuação dos defensores de direitos humanos; e

X - propor a cooperação com os organismos internacionais de proteção dos direitos humanos.

**§ 1º** O Coordenador-Executivo Nacional contará com uma Assessoria Técnica multidisciplinar, cuja composição será definida em regulamento.

**§ 2º** A inclusão no PPDDH efetivada na forma prevista no art. 8º, inciso V, não abrangerá a concessão de ajuda financeira mensal e deverá ser ratificada pelo Conselho Deliberativo Nacional na primeira reunião subsequente ao respectivo ato.

**Art. 9º** Compete aos conselhos deliberativos locais, entre outras funções:

I - deliberar sobre os pedidos de inclusão no PPDDH no âmbito de sua atuação;

II - definir o conjunto de medidas de segurança a serem adotadas em cada caso incluído no PPDDH, cabendo-lhe em caráter exclusivo a decisão sobre a concessão de auxílios financeiros;

III - decidir sobre os recursos interpostos contra as decisões do coordenador-executivo local;

IV - atuar na implementação e estruturação do PPDDH;

V - buscar parcerias para ampliação e aperfeiçoamento do PPDDH; e

VI - solicitar ao Poder Público a adoção de medidas que assegurem a atuação dos defensores de direitos humanos.

**§ 1º** Da decisão dos conselhos deliberativos locais caberá recurso ao Conselho Deliberativo Nacional.

**§ 2º** O conselho deliberativo local definirá as competências do coordenador-executivo local, observado o disposto nesta Lei e em seu regulamento.

### CAPÍTULO III DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO E DA INCLUSÃO NO PPDDH

Art. 10º O PPDDH compreenderá, entre outras, as seguintes medidas, aplicáveis isolada ou cumulativamente em benefício do defensor de direitos humanos:

I - proteção policial;

II - transporte seguro e adequado para a continuidade das atividades;

III - acesso às faixas de freqüência radiofônica privativas dos órgãos de segurança pública, para fins de monitoramento e pedido de auxílio, além do fornecimento de equipamentos de telecomunicação adequados;

IV - fornecimento e instalação de equipamentos para a segurança pessoal e da sede da pessoa jurídica ou do grupo a que pertença;

V - adoção de medidas visando à superação das causas que levaram à inclusão no PPDDH;

VI - preservação do sigilo da identidade, imagem e dados pessoais;

VII - apoio e assistência social, médica, psicológica e jurídica;

VIII - ajuda financeira mensal para prover a subsistência individual ou familiar,, caso o defensor de direitos humanos esteja impossibilitado de desenvolver trabalho regular ou inexistência de nenhuma fonte de renda;

IX - apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam comparecimento pessoal;

X - suspensão temporária das atividades funcionais, sem prejuízo dos respectivos vencimentos ou vantagens, quando servidor público ou militar;

XI - transferência de residência ou acomodação provisória em local sigiloso, compatível com a proteção; e

XII - transferência para o Programa de Proteção de Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, previsto na Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999.

§ 1º O auxílio financeiro mensal será deferido por prazo determinado e terá teto fixado pelo Conselho Deliberativo Nacional no início de cada exercício financeiro.

§ 2º A adoção de medida que leve à interrupção das atividades do defensor de direitos humanos em seu local de atuação somente será implementada quando estritamente necessária à sua segurança ou de seus integrantes.

§ 3º Os órgãos policiais prestarão a colaboração e o apoio necessários à execução do PPDDH.

§ 4º As medidas e providências relacionadas com o PPDDH serão executadas e mantidas em sigilo pelos defensores de direitos humanos e pelos agentes envolvidos em sua execução.

Art. 11. São requisitos para inclusão do defensor de direitos humanos no PPDDH:

I - solicitação de inclusão;

II - comprovação de que o interessado atue ou tenha como finalidade a defesa dos direitos humanos;

III - identificação do nexo de causalidade entre a violação ou ameaça e a atividade de defensor; e

IV - anuência e adesão às suas normas.

Art. 12. A solicitação para inclusão no PPDDH poderá ser formulada pelo defensor de direitos humanos, qualquer um de seus integrantes, beneficiários de suas ações, por redes de direitos, organizações da sociedade civil, Ministério Público ou qualquer outro órgão público que tenha conhecimento da violação dos direitos ou do estado de vulnerabilidade em que se encontra o defensor.

§ 1º A solicitação deverá ser acompanhada de documentos ou informações que demonstrem a qualificação do defensor de direitos humanos ou de seu integrante, bem como a descrição da ameaça ou da violação do direito.

§ 2º Para fins de instrução do pedido, poderá ser solicitado pelo interessado, a qualquer autoridade pública, documentos e informações que comprovem a atuação do defensor de direitos humanos e a existência de ameaça ou violação a seus interesses em decorrência dessa atuação.

§ 3º A demonstração das atividades desenvolvidas em defesa dos direitos humanos poderá ser realizada por meio de declarações, documentos e, quando for o caso, pelo estatuto social da entidade a ser incluída no PPDDH.

§ 4º A violação poderá ser demonstrada por meio de declarações, documentos ou qualquer outro meio de prova legalmente admitido.

Art. 13. A permanência no PPDDH será condicionada à persistência da ameaça, da situação de vulnerabilidade ou dos efeitos da violação.

Parágrafo único. O defensor de direitos humanos também será desligado do PPDDH:

I - por decisão pessoal, ou da maioria dos integrantes da pessoa jurídica, instituição, grupo, organização ou movimento social, expressamente formalizada; ou

II - compulsoriamente, por descumprimento de suas normas que implique risco adicional à segurança dos demais protegidos ou dos agentes públicos encarregados da proteção.

#### CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 14.** Caberá ao coordenador-executivo local adotar as medidas de proteção adequadas, as quais deverão ter a anuência do defensor de direitos humanos.

§ 1º Caso o defensor de direitos humanos não concorde com alguma das medidas de proteção indicadas pelo coordenador-executivo local, a adoção das demais medidas ficará condicionada à assinatura de termo de responsabilidade e à não ampliação dos riscos para os agentes envolvidos na implementação das medidas.

§ 2º Em se tratando de pessoa jurídica, grupo, organização ou movimento social, a implementação das medidas de proteção pode se dar apenas em relação aos integrantes ou membros que com elas concordem.

§ 3º As medidas de proteção adotadas no âmbito do PPDDH poderão ser ampliadas ou retiradas pelo coordenador-executivo local, conforme varie o risco a que esteja submetido o defensor.

**Art. 15.** As medidas cabíveis de proteção serão requeridas pelo coordenador-executivo local aos órgãos públicos competentes.

**Art. 16.** O Poder Executivo dos entes conveniados para a implementação do PPDDH deverão garantir a capacitação, os meios e os equipamentos necessários para a segurança dos agentes públicos encarregados da proteção dos defensores de direitos humanos ameaçados.

**Art. 17.** O PPDDH poderá adotar medidas que promovam a capacitação do defensor de direitos humanos por ele protegido para sua autoproteção.

**Art. 18.** Concomitantemente à implementação das medidas de proteção previstas no art. 10, o Poder Executivo dos entes conveniados deverá:

I - agilizar o acesso mútuo a sistemas de inteligência dos vários entes públicos com competência correlata à manutenção da segurança pública na área de atuação do defensor de direitos humanos protegido pelo PPDDH;

II - reforçar a segurança pública;

III - prover os serviços públicos necessários para a diminuição do risco a que estão sujeitos os defensores de direitos humanos; e

IV - enfrentar as causas estruturais pelas quais o defensor de direitos humanos sofreu a violação, com ações integradas e coordenadas com os órgãos e entidades pertinentes, inclusive dos demais entes federados.

Parágrafo único. Os processos administrativos e judiciais que objetivem a apuração das violações e a responsabilização dos autores dos ilícitos cometidos, em especial o inquérito e o processo criminal em que figure o defensor incluído no PPDDH, como vítima ou testemunha ameaçada, ou no programa previsto na Lei nº 9.807, de 1999, terão prioridade na tramitação.

**Art. 19.** A Secretaria Especial dos Direitos Humanos poderá criar comissão intersetorial nacional para coordenação dos órgãos, entidades públicas e entes federados com atribuições relacionadas com as políticas e programas de proteção dos direitos humanos.

**Art. 20.** Os recursos necessários para a implementação do PPDDH correrão por conta das dotações orçamentárias da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

**Art. 21.** A União, os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de suas respectivas competências, adotarão as medidas necessárias à proteção da atuação da pessoa física, integrante de grupo, organização ou movimento social que se encontre em situação de risco ou de vulnerabilidade, em decorrência de sua atuação na promoção ou proteção dos direitos humanos.

**Art. 22.** Esta Lei será regulamentada no prazo de noventa dias de sua edição.

**Art. 23.** Esta Lei entre em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

**MJ MPOG SEDH 00191 2008 PROGRAMA DE PROTEÇÃO AOS DEFENSORES  
DOS DIREITOS HUMANOS AMEAÇADOS**

Brasília, 30 DE OUTUBRO DE 2008

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo Anteprojeto de Lei, que “institui o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos Ameaçados - PPDDH, no âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República”.

A matéria em exame originou-se de discussões e debates desenvolvidos pelos membros do Grupo de Trabalho criado pelas Portarias de nºs 66 e 89, ambas de 2003, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, com a finalidade de apresentar propostas de políticas, ações e medidas destinadas a garantir a proteção dos defensores de direitos humanos.

O Grupo de Trabalho, coordenado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, foi composto por representantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça, do Conselho Nacional dos Comandantes Gerais das Polícias e Bombeiros Militares, da Associação Nacional dos Delegados de Polícia, o Ministério Público Federal, da Câmara dos Deputados, da Associação dos Magistrados do Brasil, da Unicef, da Ordem dos Advogados do Brasil, das organizações não-governamentais Terra de Direitos, Movimento Nacional de Direitos Humanos e Centro de Justiça Global.

Como produto do Grupo de Trabalho e tendo em vista as normativas internacionais, nomeadamente a Resolução nº 53/144, da Assembléia Geral das Nações Unidas de 1998 e as formatações de Representações Especiais, tanto do sistema ONU quanto do interamericano, no cerne da Resolução 1.842 da OEA, o Governo brasileiro, depois de grandes incursões com a sociedade civil lança, oficialmente, em outubro de 2004, o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, como ação a ser desenvolvida no âmbito da SEDH.

Esse Programa subsidiou a elaboração dos Projetos de Lei nº 2980, de 2004, que institui o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e dá outras providências, da lavra do Deputado Eduardo Valverde, e nº 3616, de 2004, que insere capítulo na Lei do Programa de Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, Lei nº 9807/99 e dá outras providências, proposto pela Deputada Iriny Lopes. O Projeto de nº 3.616, de 2004, foi apensado ao de nº 2.980, de 2004, e, atualmente, tramitam na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, sob a relatoria do Deputado Nelson Pellegrino, designado em 17 de junho de 2004.

Pode-se afiançar que o processo de elaboração das iniciativas parlamentares objetivou atender às demandas sociais pela constituição formal de um Programa que venha a proteger a integridade, liberdade e dignidade dos defensores dos direitos humanos. Trata-se, obviamente, de iniciativas meritórias.

Ocorre que as proposições apresentadas pelos eminentes deputados dispõem sobre matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e padecem, portanto, do denominado vício de origem. Senão vejamos: o artigo 1º do PL 2.980, de 2004, visa a instituir o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Já o artigo 5º do PL 3616, de 2004, atribui novas funções à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal.

Tais dispositivos padecem, portanto, do vício de inconstitucionalidade, consoante o disposto no artigo 2º da Constituição Federal, segundo o qual os Poderes da União são independentes e harmônicos entre si e, artigo 84, VI, a, também da Carta Política, que atribui ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da

administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, casos em que a iniciativa se dará por lei ordinária.

Ressalta-se que, diante do quadro de vulnerabilidade e ameaças sofridas pelos nossos defensores dos direitos humanos e da demanda social pela institucionalização de garantias e proteção a esses cidadãos, em 2007, com amplos debates sociais, o Programa avançou na construção do seu marco legal.

Assim, foi determinada a criação da Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, por meio do Decreto Presidencial nº 6.044/2007, que consignou a valorização do trabalho do defensor, pontuando os princípios gerais de respeito à dignidade da pessoa humana, de não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, deficiência, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status; promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos; respeito a tratados e convenções internacionais de direitos humanos e universalidade das dimensões dos direitos humanos.

O PPDDH tem por escopo proporcionar proteção e assistência à pessoa ou grupo, organização ou movimento social que tenha como objeto a promoção ou proteção dos direitos humanos e se encontre em situação de risco ou de vulnerabilidade, em decorrência do desenvolvimento de suas atividades.

Como premissa primária de compreensão dessa política, relevante é destacar que todo o esforço da rede de proteção aos defensores se consome em garantir sua integridade enquanto agentes que promovem e protegem os direitos humanos e denunciam atrocidades, morosidade no enfrentamento das questões sociais e impunidades.

Oportuno, ainda é explicitar que o PPDDH dispõe de três eixos de atuação: a *prevenção*, que se resume na articulação de políticas, combatendo as causas das violações dos direitos dos defensores e de suas denúncias, a *investigação* das ameaças e das violações aos direitos humanos e a *articulação*, integração das políticas públicas locais e federais para atuar e enfrentar as causas das violações relatadas. Para tanto, urge dispor de uma Lei que estabeleça as normas para a organização, condução e manutenção da proteção aos defensores e defensoras de direitos humanos, instituindo o Programa e o compromisso dos atores envolvidos.

Nacionalmente, o PPDDH conta com três Coordenações estaduais e uma Coordenação-Geral, um arranjo institucional compromissado em garantir e proteger 45 (quarenta e cinco) defensores e defensoras ameaçadas ou sob situação de vulnerabilidade.

Finalmente, cabe mencionar a triste lembrança dos defensores dos direitos humanos que tiveram sua luta aniquilada e com sua morte tornaram pública a urgência de soluções para os problemas sociais e econômicos vivenciados em situações de vulnerabilidade.

Símbolo da luta pelos direitos humanos, Dorothy Stang, missionária da Congregação *Notre Dame* e reconhecida defensora das causas ambientais e dos agricultores sem-terra contra madeireiros e fazendeiros que recebeu, em 2004, da Assembléia Legislativa do Estado

do Pará o título de Cidadã Paraense e o prêmio “José Carlos Castro”, outorgado pela Ordem dos Advogados do Brasil. Irmã Dorothy, que trabalhava no Pará desde 1966, morreu em 2005, aos 73 anos, assassinada com seis tiros, numa emboscada, quando caminhava por uma estrada de terra na companhia de dois trabalhadores rurais.

Senhor presidente, não pode haver democracia sem que o Estado e a sociedade garantam a todos os cidadãos, o efetivo respeito ao direito à segurança própria. É imprescindível para a consolidação desta jovem democracia brasileira, para além do atendimento às normativas internacionais do sistema de proteção dos direitos humanos, a concretização de uma política pública asseguratória da dignidade dos defensores e defensoras dos direitos de todos. Os defensores dos direitos humanos cumprem papel essencial na consolidação do Estado democrático de direito, sustentado pelos pilares da separação dos poderes, da supremacia constitucional e da garantia dos direitos humanos fundamentais.

Membros de organizações de direitos humanos, advogados, jornalistas, lideranças rurais e indígenas que protegem vítimas e outros que atuam em defesa e promoção dos direitos humanos muitas vezes se tornam as próprias vítimas. Reconhecer que muitos se encontram em natureza precária de trabalho é imperativo para a proteção de sua luta. Os direitos concedidos e garantidos a todos os cidadãos, como a liberdade de pensamento, de consciência e de religião, o direito de livre manifestação e reunião, o direito à propriedade, à integridade, à segurança são especiais para os defensores dos direitos humanos. Ao defender nossa dignidade, recusamo-nos a ser humilhados e excluídos.

São essas, Senhor Presidente, as razões pelas quais submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência o anexo Projeto de Lei.

Respeitosamente,

*Assinado por: Tarso Fernando Herz Genro, Paulo Bernardo Silva, Paulo de Tarso Vannuchi*

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

**TÍTULO I  
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
  - II - garantir o desenvolvimento nacional;
  - III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, e regionais;
  - IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.
- 

## TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

---

### CAPÍTULO II DO PODER EXECUTIVO

---

#### **Seção II Das Atribuições do Presidente da República**

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

- I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;
- II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- VI - dispor, mediante decreto, sobre:
  - a) organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
  - b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

### Seção III Da Responsabilidade do Presidente da República

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

.....  
.....

## **LEI N° 9.807, DE 13 DE JULHO DE 1999**

Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### **CAPÍTULO I DA PROTEÇÃO ESPECIAL A VÍTIMAS E A TESTEMUNHAS**

Art. 1º As medidas de proteção requeridas por vítimas ou por testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal serão prestadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências, na forma de programas especiais organizados com base nas disposições desta Lei.

§ 1º A União, os Estados e o Distrito Federal poderão celebrar convênios, acordos, ajustes ou termos de parceria entre si ou com entidades não-governamentais objetivando a realização dos programas.

§ 2º A supervisão e a fiscalização dos convênios, acordos, ajustes e termos de parceria de interesse da União ficarão a cargo do órgão do Ministério da Justiça com atribuições para a execução da política de direitos humanos.

Art. 2º A proteção concedida pelos programas e as medidas dela decorrentes levarão em conta a gravidade da coação ou da ameaça à integridade física ou psicológica, a dificuldade de preveni-las ou reprimi-las pelos meios convencionais e a sua importância para a produção da prova.

§ 1º A proteção poderá ser dirigida ou estendida ao cônjuge ou companheiro, ascendentes, descendentes e dependentes que tenham convivência habitual com a vítima ou testemunha, conforme o especificamente necessário em cada caso.

§ 2º Estão excluídos da proteção os indivíduos cuja personalidade ou conduta seja incompatível com as restrições de comportamento exigidas pelo programa, os condenados que estejam cumprindo pena e os indiciados ou acusados sob prisão cautelar em qualquer de suas modalidades. Tal exclusão não trará prejuízo a eventual prestação de medidas de preservação da integridade física desses indivíduos por parte dos órgãos de segurança pública.

§ 3º O ingresso no programa, as restrições de segurança e demais medidas por ele adotadas terão sempre a anuência da pessoa protegida, ou de seu representante legal.

§ 4º Após ingressar no programa, o protegido ficará obrigado ao cumprimento das normas por ele prescritas.

§ 5º As medidas e providências relacionadas com os programas serão adotadas, executadas e mantidas em sigilo pelos protegidos e pelos agentes envolvidos em sua execução.

.....  
.....

## **DECRETO N° 6.044, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2007**

Aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos - PNPDDH, define prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea a, e de acordo com o disposto no art. 5º, caput e §§ 1º e 2º, da Constituição,

### **DECRETA:**

Art. 1º Fica aprovada a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos - PNPDDH, na forma do Anexo a este Decreto, que tem por finalidade estabelecer princípios e diretrizes de proteção e assistência à pessoa física ou jurídica, grupo, instituição, organização ou movimento social que promove, protege e defende os Direitos Humanos, e, em função de sua atuação e atividade nessas circunstâncias, encontra-se em situação de risco ou vulnerabilidade.

Art. 2º A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República deverá elaborar, no prazo de noventa dias a partir da data de publicação deste Decreto, proposta de Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos.

§ 1º Para a elaboração do Plano previsto no caput, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos contará com a colaboração da Coordenação Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos criada pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

§ 2º A Secretaria Especial dos Direitos Humanos poderá contar ainda com a colaboração de representantes convidados de outros órgãos da administração pública e de instituições da sociedade civil.

§ 3º A participação nas atividades de elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos é de relevante interesse público e não será remunerada.

.....  
.....

## **COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS**

### **I – RELATÓRIO**

Vêm a esta Comissão para exame, nos termos do Regimento Interno, os Projetos de Lei nºs 2.980, de 2004, 3.616, de 2004 e 4.575, de 2009, todos relativos a proteção aos defensores de Direitos Humanos.

Os projetos foram apensados e serão submetidos a apreciação desta Comissão, da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD), por força de Decisão da Mesa Diretora desta Casa.

O PL 2980, de 2004, de autoria do ilustre Deputado Eduardo Valverde visa instituir o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos; definir o conceito de defensores de direitos humanos; inserir parágrafo terceiro na Lei 9807/99, de modo a estender as medidas de proteção aos defensores ameaçados; prever a aplicação cumulativa e em triplo nos crimes de constrangimento ilegal, quando a vítima for defensora de direitos humanos; e prever a aplicação em dobro da pena nos crimes de ameaça, quando a vítima for defensora de direitos humanos, bem como a ação penal pública incondicionada nessas condições.

Em sua justificativa, o autor destaca que a respectiva proposição objetiva adequar a ordem jurídica brasileira à Resolução 53/144 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 9 de dezembro de 1998, que trata dos defensores dos direitos humanos.

O Projeto de Lei nº 3616/04, de autoria da ilustre Deputada Iriny Lopes, prevê o direito do defensor ameaçado à proteção; define conceitualmente os defensores de direitos humanos ameaçados; define as medidas de assistência e proteção ao defensor ameaçado; a possibilidade de transferência do defensor ameaçado ao PROVITA, caso ele se transforme em testemunha ameaçada; amplia as atribuições da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal; criação de um banco com informações básicas sobre os defensores ameaçados; além de conferir prioridade na tramitação de investigações, inquéritos ou processos destinados a apurar ameaças sofridas pelos defensores de direitos humanos.

Sua autora destaca, como justificativa, que “a defesa e proteção dos defensores dos direitos humanos são fundamentais para a garantia da democracia”.

Já o Projeto de Lei 4.575, de 2009, de autoria do Poder Executivo, estrutura-se com o objetivo de atender a três eixos de atuação: a *prevenção*, que resume na articulação de políticas; a *investigação* das ameaças e das violações aos direitos humanos e a *articulação*, integração das políticas locais e federais com vistas ao enfrentamento das causas das violações relatadas.

Para tanto, a proposição estabelece as normas para organização, condução e manutenção da proteção aos defensores de direitos humanos, instituindo o programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos - PPDDH, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Trata-se, conforme justificativa apresentada, de um projeto de lei imprescindível para a consolidação desta jovem democracia brasileira, para além do atendimento às normas internacionais do sistema de proteção dos direitos humanos, a concretização de uma política pública que assegura a dignidade e integridade física dos defensores e defensoras dos direitos de todos.

## II – VOTO DO RELATOR

Antes de tratar do conteúdo da proposição, devo salientar que o processo de elaboração das iniciativas parlamentares, e, em especial, deste projeto 4575/2009 e dos dois apensados PL 2980 de 2004 e PL 3616 de 2004 objetivou atender as demandas sociais pela constituição formal de um Programa que proteja os defensores dos direitos humanos. Trata-se, portanto, de uma iniciativa relevante

porque vem da sociedade civil organizada. E destaco que a respectiva proposição objetiva adequar a ordem jurídica brasileira à Resolução 53/144 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 9 de dezembro de 1998, que trata dos defensores dos direitos humanos. Ou seja, “há 10 anos quando a Declaração Universal dos Direitos Humanos completava seus 50 anos as Nações Unidas reconhecem enfaticamente que é necessário proteger aqueles que em todo o mundo se tornam o suporte fundamental para a efetivação desses direitos”<sup>1</sup>.

Somente para constar as proposições apensadas e apresentadas pelos eminentes deputados dispõem sobre aspectos cuja competência de iniciativa cabe somente ao Chefe do Poder Executivo, portanto, padecem do denominado vício de origem. Senão vejamos: o artigo 1º do PL 2980 de 2004 visa instituir o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, a ser regulamentado pelo Poder Executivo. Já o artigo 5º do PL 3616, de 2004 atribui novas funções à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal, como a proteção de defensores de direitos humanos ameaçados.

Consoante o artigo 84, VI, a, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

No tocante ao PL 2980 de 2004, este prevê a aplicação cumulativa e em triplo nos crimes de constrangimento ilegal, quando a vítima for defensora de direitos humanos; e prevê a aplicação em dobro da pena nos crimes de ameaça, quando a vítima for defensora de direitos humanos, ou seja, o mesmo cria e aumenta penalidades e esse não é o foco de um projeto que visa implementar uma política pública de direitos humanos. Por isso, entendi e acatei o PL 4575/2009 do Executivo por deixar de fora essa perspectiva de aumento de pena e por destacar e deixar claro o tom de política pública onde traz um caráter positivo e de soluções rápidas para defensores e defensoras de Direitos Humanos ameaçados/as.

Entendo, ainda, que tanto o PL 2980 de 2004 e o PL 3616 de 2004 ambos jogam grande peso em medidas de proteção baseados na proteção do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. É claro que há

---

<sup>1</sup> Caderno de 2008 da Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH/PR que subsidia o que é um programa de proteção dos defensores de direitos humanos, pag. 11.

interfaces nas políticas de proteção dos defensores de direitos humanos e na de testemunhas. Porém, têm diferenças nas medidas de proteção que precisam ser explicitadas para evitar confundir as políticas e suas especificidades. Por exemplo: o principal objetivo da lei 9807 de 13 de julho de 1999(Lei de Proteção a Testemunhas) constitui na reinserção social de pessoas em situação de risco em novos espaços comunitários, de forma sigilosa e contando com a efetiva participação da sociedade civil na construção de uma rede solidária de proteção. Já o principal objetivo de um programa de proteção ao defensor ameaçado é proteger a integridade física, psíquica e material de modo que não tenha que deixar o espaço comunitário onde atua e consequentemente possa continuar desenvolvendo as atividades de defesa e promoção dos direitos humanos.

Desta forma o Projeto de Lei 4.575, de 2009, do Poder Executivo demarca e define bem onde há complementação com o programa de proteção a testemunhas e esclarece o diferencial e o específico de um programa de proteção para defensores de direitos humanos. A proposição, neste sentido, direciona-se à constituição de um programa de proteção a defensores de direitos humanos com base legal autônoma do programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, ainda que entre eles exista e deva existir uma relação, por se tratarem, todos, de programas de proteção.

O PL 4575/2009 conceitua o que vem a ser o defensor/a de direitos humanos, prevê a proteção e assistência à pessoa ou grupo, organização ou movimento social que tenha como objeto a promoção ou proteção dos direitos humanos e se encontre em situação de risco ou de vulnerabilidade, em decorrência do desenvolvimento de suas atividades, e estabelece, ainda, as instâncias organizativas, administrativas e deliberativas federais, delineando as atribuições locais, além de fixar as medidas protetivas e de inclusão e exclusão do Programa.

Por isso, entendo que o PL 4575/2009 é mais completo e abarca grande parte das propostas apresentadas nos PLs apensados.

Entretanto, parece-me oportuno, no que concerne às medidas protetivas, adequar o disposto no inciso I art. 10, que apenas menciona “a proteção policial”, destacando que esta será promovida com a garantia de escolta policial e segurança ininterrupta por tempo previamente determinado pelo órgão definidor da medida.

Diante do exposto, voto, no mérito, pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 2.980 de 2004 e 3.616 de 2004, e pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.575, de 2009 com a emenda que ora apresento.

Sala da Comissão, em 06 de julho de 2009

Deputado Luiz Couto  
Relator

### **Emenda 01**

Dê-se ao inciso I do art. 10, do Projeto de Lei nº 4575, de 2009, a seguinte redação:

Art. 10.....

I - escolta policial e segurança ininterruptas por tempo previamente determinado.(NR)

Sala da Comissão, em 06 de julho de 2009.

Deputado LUIZ COUTO  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.980/2004, e do PL 3616/2004, apensado, e pela aprovação do PL 4575/2009, apensado, com emenda, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Luiz Couto.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Luiz Couto - Presidente, Pedro Wilson, Cleber Verde e Geraldo Thadeu - Vice-Presidentes, Chico Alencar, Domingos Dutra, Janete Rocha Pietá, Lucenira Pimentel, Pastor Pedro Ribeiro, Ricardo Quirino, Veloso, Iriny Lopes, Janete Capiberibe e Luiz Alberto.

Sala da Comissão, em 8 de julho de 2009.

Deputado LUIZ COUTO  
Presidente

## **COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO**

### **I - RELATÓRIO**

Vêm a esta Comissão para exame, nos termos do Regimento Interno, os Projetos de Lei n<sup>os</sup> 2.980, de 2004, 3.616, de 2004 e 4.575, de 2009, todos relativos a proteção aos defensores de Direitos Humanos.

Os projetos foram apensados e foram submetidos a apreciação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; da Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e da Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD) por força de Decisão da Mesa Diretora desta Casa.

O PROJETO MERECEU APRECIAÇÃO FAVORÁVEL DA Comissão de Direitos Humanos e Minorias, a qual, acolhendo o parecer do ilustre deputado Luiz Couto, que apresentou o seu parecer pela rejeição dos Projetos de Lei n.<sup>º</sup> 2.980 de 2004 e 3.616 de 2004, e pela aprovação do Projeto de Lei n.<sup>º</sup> 4.575, de 2009 com emenda, cujo conteúdo é apresentado a seguir:

**Emenda n<sup>º</sup> 1** – originada na Comissão de Direitos Humanos e Minorias que dá ao inciso I do art. 10, do Projeto de Lei n.<sup>º</sup> 4575, de 2009, a seguinte redação:

“Art. 10.....

I - escolta policial e segurança ininterruptas por tempo previamente determinado; ”

O PL 2980, de 2004, da lavra do ilustre Deputado Eduardo Valverde visa instituir o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos; definir o conceito de defensores de direitos humanos; inserir parágrafo terceiro a Lei 9807/99, de modo a estender as medidas de proteção aos defensores ameaçados; prever a aplicação cumulativa e em triplo nos crimes de constrangimento ilegal, quando a vítima for defensora de direitos humanos; e prever a aplicação em dobro da pena nos crimes de ameaça, quando a vítima for defensora de direitos humanos, bem como a ação penal pública incondicionada nessas condições.

Em sua justificativa, o autor destaca que a respectiva proposição objetiva adequar a ordem jurídica brasileira à Resolução 53/144 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 9 de dezembro de 1998, que trata dos defensores dos direitos humanos.

O Projeto de Lei n<sup>º</sup> 3616/04, de autoria da ilustre Deputada Iriny Lopes, prevê o direito do defensor ameaçado à proteção; define conceitualmente os

defensores de direitos humanos ameaçados; define as medidas de assistência e proteção ao defensor ameaçado; a possibilidade de transferência do defensor ameaçado ao PROVITA, caso ele se transforme em testemunha ameaçada; amplia as atribuições da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal; criação de um banco com informações básicas sobre os defensores ameaçados; além de conferir prioridade na tramitação de investigações, inquéritos ou processos destinados a apurar ameaças sofridas pelos defensores de direitos humanos.

Sua autora destaca, como justificativa, que “a defesa e proteção dos defensores dos direitos humanos são fundamentais para a garantia da democracia”.

O Projeto de Lei 4.575, de 2009, de autoria do Poder Executivo, estruturou-se com o objetivo de atender à três eixos de atuação: a *prevenção*, que resume na articulação de políticas; a *investigação* das ameaças e das violações aos direitos humanos e a *articulação*, integração das políticas locais e federais com vistas ao enfrentamento das causas das violações relatadas.

Para tanto, a proposição estabelece as normas para organização, condução e manutenção da proteção aos defensores de direitos humanos, instituindo o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos - PPDDH, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Trata-se, conforme justificativa apresentada de um projeto de lei imprescindível para a consolidação desta jovem democracia brasileira, para além do atendimento às normas internacionais do sistema de proteção dos direitos humanos, a concretização de uma política pública asseguratória da dignidade dos defensores e defensoras dos direitos de todos.

É o Relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

É inegável o mérito das proposições apresentadas pelos nobres parlamentares que tem por finalidade atender as demandas sociais pela constituição formal de um Programa que proteja os defensores dos direitos humanos. Trata-se, portanto de iniciativas meritórias.

Porém, cabe ressaltar, que o PL 2980 de 2004, em seu artigo 1º, visa a instituir o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, a ser regulamentado pelo Poder Executivo.

Já no PL 3.616 de 2004, em seu artigo 5º, atribui novas funções à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal, com a proteção de defensores de direitos humanos ameaçados.

Todavia, as proposições apensadas e apresentadas pelos ilustres deputados trazem em seu bojo aspectos cuja competência de iniciativa cabe somente ao Chefe do Poder Executivo, conforme previsto no art. 84, VI, da Constituição Federal:

*"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República":*

(...)

*VI - dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; "*

(...)

Conforme exposto, os projetos de lei n.º 2980 de 2004 e 3.616 de 2004 padecem do denominado vício de origem.

O PL 4575 de 2009, do Poder Executivo, conceitua o que vem a ser o defensor de direitos humanos, prevê a proteção e a assistência à pessoa ou grupo, organização ou movimento social que tenha como objeto a promoção ou proteção dos direitos humanos, estabelece as instâncias organizativas, administrativas e deliberativas, delineando as suas atribuições, fixa as medidas protetivas e de inclusão e exclusão no Programa. Além de demarcar e definir onde há complementação com o programa de proteção a testemunha esclarecer o diferencial e a necessidade da instituição do Programa específico para defensores de direitos humanos.

Assim, verificasse que o Projeto de Lei n.º 4575 de 2009 de iniciativa do Poder Executivo, além de abrangente, também assegura grande parte das propostas apresentadas nos projetos de lei apensados.

É importante destacar que não se está criando novas atribuições para os órgãos da segurança pública, seja no viés preventivo, seja no viés investigativo, as polícias estaduais e federais cumprirão apenas com o seu dever, com a sorte de integrarem as Coordenações do Programa podendo atender especificamente as demandas dos defensores ameaçados, não ultrapassando dos seus deveres e direitos constitucionais.

É preciso registrar concordância com a emenda aduzida pela Comissão de Direitos Humanos, que concerne às medidas protetivas, disposto no inciso I, art. 10, que apenas menciona "a proteção policial", destacando de forma específica que esta será promovida com a garantia de escolta policial e segurança ininterrupta por tempo previamente determinado pelo órgão definidor da medida.

Diante do exposto, voto, no mérito, pela rejeição dos Projetos de Lei n.<sup>o</sup> 2.980 de 2004 e 3.616 de 2004, e pela aprovação do Projeto de Lei n.<sup>o</sup> 4.575, de 2009 com a Emenda acolhida pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Sala da Comissão, em, 13 de outubro de 2009.

*Deputado JOSÉ GENOÍNO*

## I- RELATÓRIO

Durante a discussão do Projeto de Lei n<sup>o</sup> 2.980/04 e apensados na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em reunião ocorrida no dia 4 de novembro de 2009, foi sugerido pelo Senhor Deputado Marcelo Itagiba alteração da redação do parecer do Deputado José Genoíno para que todos que denunciem fatos que envolvam direitos humanos tenham a proteção da lei, não só os que sejam cadastrados como defensores de direitos humanos.

Na ausência do relator, fui designada relatora substituta para proferir parecer.

É o relatório.

## II- VOTO DA RELATORA

O Art. 2º do Projeto de Lei n.<sup>o</sup> 4.575, de 2009, define os defensores de direitos humanos. Tal definição é ampla, visando atender ao maior numero possível de defensores, seja pessoa física ou jurídica.

Dada a redação desse artigo, fica evidente que as sugestões do Senhor Deputado Marcelo Itagiba foram contempladas no texto original. Assim, deixo de acatá-las e mantenho na íntegra o parecer do relator, Deputado José Genoíno.

Do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei n<sup>o</sup> 2.980/04, e do PL 3.616/04, apensado, e pela aprovação do PL 4.575/09, apensado, e da Emenda da CDHM.

Sala da Comissão, em 4 de novembro de 2009

**Deputada PERPETUA ALMEIDA (PCdoB/AC)**  
Relatora Substituta

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 2.980/04 e 3.616/04, apensados, e pela aprovação do PL 4.575/09, apensado, e da Emenda da CDHM, nos termos do Parecer do Relator, Deputado José Genoíno, e da Reladora Substituta, Deputada Perpétua Almeida, contra os votos dos Deputados Neilton Mulim, Guilherme Campos e Paes de Lira, que apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Marina Maggessi - Presidente; Alexandre Silveira, Antonio Carlos Biscaia, Arnaldo Faria de Sá, Bispo Gê Tenuta, Capitão Assumção, Fernando Marroni, Fernando Melo, Francisco Tenorio, Major Fábio, Neilton Mulim, Perpétua Almeida, William Woo - Titulares; Elizeu Aguiar, Guilherme Campos, Hugo Leal, Lincoln Portela e Paes de Lira - Suplentes.

Sala da Comissão, em 4 de novembro de 2009.

Deputada MARINA MAGGESSI  
Presidente

### VOTO EM SEPARADO

#### I- RELATÓRIO

Vêm a esta Comissão para exame, nos termos do Regimento Interno, os Projetos de Lei nºs 2.980, de 2004, 3.616, de 2004 e 4.575, de 2009, todos relativos a proteção aos defensores de Direitos Humanos.

Os projetos foram apensados e despachados à apreciação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania.

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias, acolhendo o parecer do deputado Luiz Couto, apresentou o seu parecer pela rejeição dos Projetos de Lei nº 2.980 de 2004 e 3.616 de 2004, e pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.575, de 2009 com emenda, cujo conteúdo é apresentado a seguir:

**Emenda nº 1** – originada na Comissão de Direitos Humanos e Minorias que dá ao inciso I do art. 10, do Projeto de Lei nº 4575, de 2009, a seguinte redação:

“Art.10.....

I - escolta policial e segurança ininterruptas por tempo previamente determinado; ”

O PL 2980, de 2004, da lavra do ilustre Deputado Eduardo Valverde visa instituir o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos; definir o conceito de defensores de direitos humanos; inserir parágrafo terceiro a Lei 9807/99, de modo a estender as medidas de proteção aos defensores ameaçados; prever a aplicação cumulativa e em triplo nos crimes de constrangimento ilegal, quando a vítima for defensora de direitos humanos; e prever a aplicação em dobro da pena nos crimes de ameaça, quando a vítima for defensora de direitos humanos, bem como a ação penal pública incondicionada nessas condições.

Em sua justificativa, o autor destaca que a respectiva proposição objetiva adequar a ordem jurídica brasileira à Resolução 53/144 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 9 de dezembro de 1998, que trata dos defensores dos direitos humanos.

O Projeto de Lei nº 3616/04, de autoria da ilustre Deputada Iriny Lopes, prevê o direito do defensor ameaçado à proteção; define conceitualmente os defensores de direitos humanos ameaçados; define as medidas de assistência e proteção ao defensor ameaçado; a possibilidade de transferência do defensor ameaçado ao “provita”, caso ele se transforme em testemunha ameaçada; amplia as atribuições da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal; criação de um banco com informações básicas sobre os defensores ameaçados; além de conferir prioridade na tramitação de investigações, inquéritos ou processos destinados a apurar ameaças sofridas pelos defensores de direitos humanos.

Sua autora destaca, como justificativa, que “a defesa e proteção dos defensores dos direitos humanos são fundamentais para a garantia da democracia”.

O Projeto de Lei 4.575, de 2009, de autoria do Poder Executivo, estruturou-se com o objetivo de atender a três eixos de atuação: a prevenção, que resume na articulação de políticas; a investigação das ameaças e das violações aos

direitos humanos e a articulação, integração das políticas locais e federais com vistas ao enfrentamento das causas das violações relatadas.

Para tanto, a proposição estabelece as normas para organização, condução e manutenção da proteção aos defensores de direitos humanos, instituindo o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos - PPDDH, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Trata-se, conforme justificativa apresentada de um projeto de lei imprescindível para a consolidação desta jovem democracia brasileira, para além do atendimento às normas internacionais do sistema de proteção dos direitos humanos, a concretização de uma política pública asseguratória da dignidade dos defensores e defensoras dos direitos de todos.

É o Relatório.

## **II- VOTO**

Em que pese a competência desta Comissão para se manifestar apenas sobre o mérito e não acerca de constitucionalidade, uma vez que tal análise cabe à CCJC, concordo com o Relator, quando este se manifesta reconhecendo a inconstitucionalidade dos Projetos de Lei 2.980 de 2004 e 3.616 de 2004.

As referidas proposições trazem em seu bojo aspectos cuja competência de iniciativa cabe somente ao Chefe do Poder Executivo, conforme a previsão constitucional do Inciso VI, do art. 84 da Constituição Federal:

*"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República":*

*(...)*

*VI - dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;"(...)*

Conforme os termos expostos pelo nobre Relator, os projetos de lei n.<sup>o</sup> 2980 de 2004 e 3.616 de 2004 padecem do denominado vício de origem, motivo pelo qual não merecem prosperar.

Não nos parece acertado, contudo, o fato de criar um novo Programa de Proteção, uma vez que o atual programa, qual seja o **Programa Federal de Assistência às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas**, instituído pela Lei 9.807 de 1999, adota normas bem estabelecidas.

Nesse esteio, a Lei Complementar 95 de 1998 prevê no inciso IV do artigo 7º que quando os assuntos forem correlatos, estes serão previstos na mesma lei:

*Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:*

*I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;*

*II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;*

*III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;*

*IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.*

A inserção dos Defensores de Direitos Humanos no Programa de Proteção às Testemunhas está previsto no Projeto 2.980 de 2004, do deputado Eduardo Valverde, e esta deveria ser a única alteração, observado o fato das demais medidas previstas nos três projetos de lei – PLs 2.980/2007, 3.616/2004 e 4.575/2009 – já constarem no atual Programa de Proteção às Testemunhas e Vítimas, e ainda, a revés das abrangentes e confusas definições trazidas nos projetos de lei, o atual programa define de modo conciso já em seu artigo 1º:

*“Art. 1º As medidas de proteção requeridas por vítimas ou por testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal serão prestadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências, na forma de programas especiais organizados com base nas disposições desta Lei.”*

Destarte, insta destacar que a abrangência do atual programa não abarca expressamente os Defensores de Direitos Humanos que se vejam em iminente

perigo por exclusiva decorrência de suas atividades, o que poderia ser alterado com a simples inclusão do Defensor de Direitos Humanos no rol do artigo 1º, que passará a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 1º As medidas de proteção requeridas **por vítimas, testemunhas de crimes ou por Defensores de Direitos Humanos** que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com **investigação, processo criminal ou de qualquer modo promover a defesa dos Direitos Humanos** serão prestadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências, na forma de programas especiais organizados com base nas disposições desta Lei.”*

Outrossim, nenhum dos Projetos de Lei prevê de forma clara que ocorrerá a inclusão do dito Defensor de Direitos Humanos no Programa, tão pouco quem avaliará tal admissão, ao contrário, o PL 2.980, no artigo 1º transfere para um Decreto do Poder Executivo tal atribuição, ao passo que o atual programa em vigor prevê de forma expressa como se dão as inserção, manutenção e exclusão de alguém no referido programa. O que pode ser destacado no artigo 3º da legislação em vigor:

*“Art. 3º Toda admissão no programa ou exclusão dele será precedida de consulta ao Ministério Público sobre o disposto no art. 2º e deverá ser subsequentemente comunicada à autoridade policial ou ao juiz competente.”*

Conforme define o artigo 6º da citada lei, quem delibera sobre inclusão, manutenção e exclusão de alguém no programa, é o Conselho Deliberativo:

*“Art. 6º O conselho deliberativo decidirá sobre:*

*I - o ingresso do protegido no programa ou a sua exclusão;*

*II - as providências necessárias ao cumprimento do programa.*

*Parágrafo único. As deliberações do conselho serão tomadas por maioria absoluta de seus membros e sua execução ficará sujeita à disponibilidade orçamentária.”*

Do mesmo modo o programa em vigor tem a composição e a direção caso a caso definidas nos termos do artigo 4º:

*“Art. 4º Cada programa será dirigido por um conselho deliberativo em cuja composição haverá representantes do Ministério Público, do Poder*

*Judiciário e de órgãos públicos e privados relacionados com a segurança pública e a defesa dos direitos humanos.*

*§ 1º A execução das atividades necessárias ao programa ficará a cargo de um dos órgãos representados no conselho deliberativo, devendo os agentes dela incumbidos ter formação e capacitação profissional compatíveis com suas tarefas.*

*§ 2º Os órgãos policiais prestarão a colaboração e o apoio necessários à execução de cada programa.”*

Para corroborar o descabimento e a redundância entre as medidas propostas nos projetos e o atual texto legal em vigor, basta verificar o artigo 7º da lei do programa de proteção à testemunha, para notar que o mesmo contém as principais medidas propostas e ainda vai além destas no intuito de garantir a integridade dos protegidos.

A atual redação do artigo 7º da lei de proteção à testemunha, assim assevera:

*“Art. 7º Os programas compreendem, dentre outras, as seguintes medidas, aplicáveis isolada ou cumulativamente em benefício da pessoa protegida, segundo a gravidade e as circunstâncias de cada caso:*

*I - segurança na residência, incluindo o controle de telecomunicações;*

*II - escolta e segurança nos deslocamentos da residência, inclusive para fins de trabalho ou para a prestação de depoimentos;*

*III - transferência de residência ou acomodação provisória em local compatível com a proteção;*

*IV - preservação da identidade, imagem e dados pessoais;*

*V - ajuda financeira mensal para prover as despesas necessárias à subsistência individual ou familiar, no caso de a pessoa protegida estar impossibilitada de desenvolver trabalho regular ou de inexistência de qualquer fonte de renda;*

*VI - suspensão temporária das atividades funcionais, sem prejuízo dos respectivos vencimentos ou vantagens, quando servidor público ou militar;*

*VII - apoio e assistência social, médica e psicológica;*

*VIII - sigilo em relação aos atos praticados em virtude da proteção concedida;*

*IX - apoio do órgão executor do programa para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam o comparecimento pessoal.*

*Parágrafo único. A ajuda financeira mensal terá um teto fixado pelo conselho deliberativo no início de cada exercício financeiro."*

Ante os argumentos expostos e sob a ótica jurídica e legislativa, não se mostra plausível a criação de um novo programa, e sim a inclusão dos Defensores de Direitos Humanos no rol do artigo 1º do atual Programa, que passará a se denominar **Programa de Proteção às Vítimas, Testemunhas de Crimes e Defensores de Direitos Humanos.**

Tempestivamente, imperioso destacar, no que tange especificamente ao Projeto de lei 4.575/2009, o qual o relator sugere a aprovação, é de grande valia a ponderação das seguintes análises:

Define o inciso I do artigo 2º:

*"Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se como defensores de direitos humanos:*

*I - a pessoa física que atue isoladamente ou como integrante de grupo, organização ou movimento social na promoção ou defesa dos direitos humanos;"*

Em que pese a nobre intenção em resguardar a integridade dos defensores de direitos humanos, conceituá-los de forma precisa é uma medida trivial para o sucesso do programa.

Conforme o texto em análise é possível interpretar que qualquer do povo que se afirme Defensor de Direitos Humanos assim poderá ser considerado, ponderando a perspectiva de que o conceito de movimento social na promoção ou defesa dos direitos humanos é muito vago, se admitindo assim mesmo manifestos isolados, o que parece temerário e pode incentivar oportunistas a tentar adquirir a condição de "Defensor de Direitos humanos" para se beneficiarem do Programa.

Nesse aspecto, cumpre salientar que será considerado defensor de direitos humanos, a pessoa física que integre órgão público ou entidade privada, esta credenciada perante a secretaria especial de direitos humanos, que de forma pública atue exclusivamente por meios pacíficos e autorizados pela legislação, com habitualidade e intensidade, em prol dos direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição da República ou em tratados, acordos e convenções internacionais sobre Direitos Humanos de que o Brasil seja signatário.

Aduz o artigo 4º do Projeto de Lei em comento:

*"Art. 4º A violação ou ameaça ao defensor de direitos humanos será caracterizada por toda e qualquer conduta atentatória que tenha como objetivo impedir a continuidade de sua atividade pessoal ou institucional e que se manifeste, ainda que indiretamente, sobre sua pessoa, familiares, amigos ou integrantes, em especial pela prática de atos que:*

*I - atentem contra a integridade física, psíquica, moral ou econômica e contra sua liberdade cultural ou de crença; e*

*II - possuam caráter discriminatório de qualquer natureza."*

Em que pese ser louvável a iniciativa, a aplicabilidade do texto supra é temerária, visto que limita a imputação do crime de ameaça como toda e qualquer conduta atentatória que tenha como objetivo impedir a continuidade de sua atividade pessoal ou institucional e que se manifeste sobre sua pessoa, admitindo-se de modo nada razoável a alegação daquele que se diga amigo de determinado Defensor de Direitos Humanos, podendo ser assistido pelo Programa de Proteção, mesmo que intente a utilização do Programa unicamente para obtenção de vantagem pessoal.

O Parágrafo único do artigo 7º por sua vez define:

*"Art. 7º (...)*

*Parágrafo único. O Conselho Deliberativo Nacional terá composição paritária, com representantes do Poder Público e integrantes de organizações da sociedade civil com atuação na defesa dos direitos humanos, na forma do regulamento."*

Assim, o artigo em análise trata da composição do Conselho Deliberativo, contudo não estabelece quem serão os Representantes do Poder Público, tão pouco os integrantes da sociedade civil com atuação na defesa dos Direitos Humanos, o que criaria uma verdadeira lacuna na lei, eis que face à necessária razoabilidade e publicidade o rol deve ser taxativo.

O artigo 10º, III do Projeto em análise é eivado de insanáveis equívocos:

*"Art. 10º O PPDDH compreenderá, entre outras, as seguintes medidas, aplicáveis isolada ou cumulativamente em benefício do defensor de direitos humanos:*

*III - acesso às faixas de freqüência radiofônica privativas dos órgãos de segurança pública, para fins de monitoramento e pedido de auxílio, além do fornecimento de equipamentos de telecomunicação adequados;"*

Em destaque, o inciso III não merece prevalecer pelo fato de na medida em que se dá acesso às freqüências radiofônicas privativas dos órgãos de

segurança pública, pode fragilizar o meio de comunicação e permitir a incidência de ações organizadas de grupos criminosos.

O atual texto do Projeto de Lei 4.575/2009 determina nos termos do artigo 17:

*"Art. 17. O PPDDH poderá adotar medidas que promovam a capacitação do defensor de direitos humanos por ele protegido para sua autoproteção."*

Deste modo, foge à natureza do projeto, visto que este seria para a proteção do Defensor de Direitos Humanos e não para sua capacitação profissional.

O inciso I do artigo 18 do Projeto de Lei se vale da utilização de expressão imprópria:

*"Art. 18. Concomitantemente à implementação das medidas de proteção previstas no art. 10, o Poder Executivo dos entes conveniados deverá:*

*I - agilizar o acesso mútuo a sistemas de inteligência dos vários entes públicos com competência correlata à manutenção da segurança pública na área de atuação do defensor de direitos humanos protegido pelo PPDDH;"*

Constata-se que a utilização da expressão “agilizar” não prima pela boa técnica legislativa, visto que o termo “agilizar o” deveria ser substituído pela expressão “dar preferência ao”, observado que a expressão “agilizar”, é oriunda da expressão “tornar ágil” e, portanto, se insere à um contexto que interfere diretamente às questões procedimentais e processuais, de modo que para tornar ágil se faz necessária a criação de procedimentos ou técnicas que abreviem a regular tramitação do procedimento.

Nesse sentido, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.980, de 2004, na forma do Substitutivo anexo

Sala da Comissão, em 28 de outubro de 2009.

**Deputado PAES DE LIRA  
PTC-SP**

## SUBSTITUTIVO

### (PROJETO DE LEI Nº 2.980, de 2004)

Altera os artigos 1º e 12º da Lei 9.907 de 13 de julho de 1999, instituindo o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e dá outras providências.

O Congresso Nacional Decreta:

**Art.1º Esta lei altera os artigo 1º Caput, acresce a este um §3º e altera o artigo 12º, da lei 9807 de 13 de julho de 1999.**

**Art. 2º Os artigos 1º e 12º da lei 9807 de 13 de julho de 1999, passam a vigorar com a seguinte redação:**

“Art. 1º As medidas de proteção requeridas por vítimas, testemunhas de crimes ou por Defensores de Direitos Humanos que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com investigação, processo criminal ou de qualquer modo promover a defesa dos Direitos Humanos serão prestadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências, na forma de programas especiais organizados com base nas disposições desta Lei. (**NR**)

.....

§3º Considera-se defensor de direitos humanos a pessoa física que integre órgão público ou entidade privada, esta credenciada perante a secretaria especial de direitos humanos, que de forma pública atue exclusivamente por meios pacíficos e autorizados pela legislação, com habitualidade e intensidade, em prol dos direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição da República ou em tratados, acordos e convenções internacionais sobre Direitos Humanos de que o Brasil seja signatário.” (**NR**)

"Art. 12. Fica instituído, no âmbito do órgão do Ministério da Justiça com atribuições para a execução da política de direitos humanos, o **Programa Federal de Proteção às Vítimas, Testemunhas de Crimes e Defensores de Direitos Humanos**, a ser regulamentado por decreto do Poder Executivo."(NR)

**Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.**

Sala da Comissão, em 28 de outubro de 2009.

Deputado **PAES DE LIRA**  
PTC-SP

### **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

#### **"I – RELATÓRIO**

O projeto de lei em exame, de autoria do Deputado Eduardo Valverde, pretende instituir o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos; definir o conceito de defensores de direitos humanos; inserir parágrafo terceiro na Lei 9807/99, de modo a estender as medidas de proteção aos defensores ameaçados; prever a aplicação cumulativa e em triplo nos crimes de constrangimento ilegal, quando a vítima for defensora de direitos humanos; e prever a aplicação em dobro da pena nos crimes de ameaça, quando a vítima for defensora de direitos humanos, bem como a ação penal pública incondicionada nessas condições.

A esta proposição estão apensados os Projetos de Lei nºs 3.616, de 2004; e 4.575, de 2009.

O Projeto de Lei nº 3616/04, de autoria da ilustre Deputada Iriny Lopes, prevê o direito do defensor ameaçado à proteção; define conceitualmente os defensores de direitos humanos ameaçados; define as medidas de assistência e proteção ao defensor ameaçado; a possibilidade de transferência do defensor ameaçado ao PROVITA, caso ele se transforme em testemunha ameaçada; amplia as atribuições da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal; cria um banco com informações básicas sobre os defensores ameaçados; e confere prioridade na tramitação de investigações, inquéritos ou processos destinados a apurar ameaças sofridas pelos defensores de direitos humanos.

Já o Projeto de Lei nº 4.575, de 2009, de autoria do Poder Executivo, estrutura-se com o objetivo de atender a três eixos de atuação: a prevenção, que resume na articulação

de políticas; a investigação das ameaças e das violações aos direitos humanos e a articulação, integração das políticas locais e federais com vistas ao enfrentamento das causas das violações relatadas.

Os Projetos foram apreciados pela Comissão de Direitos Humanos que decidiu opinar pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.980/2004 e do PL nº 3.616/2004 e pela aprovação do PL nº 4.575/2009, com emenda ao inciso I de seu art. 10.

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado também opinou pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.980/2004 e do PL nº 3.616/2004 e pela aprovação do PL nº 4.575/2009, com a emenda da Comissão de Direitos Humanos.

É o relatório.

## **II – VOTO**

Cabe a esta Comissão apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, conforme estabelece o art. 53, inciso II, combinado com o art. 32, inc. X, letra h, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

As matérias tratadas nos Projetos de Lei nºs 2.980/2004 e 3.616/2004 possuem caráter exclusivamente normativo sem gerar despesas para a União.

Quanto ao Projeto de Lei nº 4.575, de 2009, cumpre informar que o PPA 2008/2011 contempla o programa 0670 – Proteção a Pessoas Ameaçadas. Da mesma forma, na Lei Orçamentária para 2010 há previsão de R\$ 34,7 milhões para o citado programa.

No que se refere à emenda ao Projeto de Lei nº 4.575, de 2009, aprovada na Comissão de Direitos Humanos e Minorias, a alteração proposta não traz nenhuma implicação orçamentária.

Pelo exposto, voto

- a) pela não implicação orçamentária e financeira dos Projetos de Lei nºs 2.980/2004 e 3.616/2004;
- b) pela COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA do Projeto de Lei nº 4.575, de 2009, e da emenda apresentada na Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2010.

**Deputado PEDRO EUGÊNIO  
Relator"**

Sala da Comissão, em 16 de junho de 2010.

**Deputado JOSÉ GUIMARÃES  
Relator Substituto**

**III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, unanimemente, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 2.980/04 e do PL nº 3.616/04, apensado, e pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do PL nº 4.575/09, apensado, e da emenda da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, nos termos do parecer do relator, Deputado Pedro Eugênio, e do relator substituto, Deputado José Guimarães.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Pepe Vargas, Presidente; Márcio Reinaldo Moreira e Guilherme Campos, Vice-Presidentes; Aelton Freitas, Armando Monteiro, Charles Lucena, Ciro Pedrosa, Geddel Vieira Lima, Gladson Cameli, João Dado, José Guimarães, Júlio Cesar, Luiz Carlos Hauly, Luiz Carreira, Osmar Júnior, Ricardo Berzoini, Silvio Costa, Takayama, Vignatti, Virgílio Guimarães, Andre Vargas, Celso Maldaner, Cleber Verde, João Bittar, José Maia Filho, Leonardo Quintão, Regis de Oliveira, Rubens Otoni e Zonta.

Sala da Comissão, em 16 de junho de 2010.

**Deputado PEPE VARGAS  
Presidente**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**I - RELATÓRIO**

Vêm a esta Comissão, para exame, nos termos do Regimento Interno, os Projetos de Lei nº 2.980, de 2004, nº 3.616, de 2004, e nº 4.575, de 2009, todos relativos à proteção aos defensores de Direitos Humanos.

Os projetos foram apensados e submetidos à apreciação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; da Comissão de Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD), por força de Decisão da Mesa Diretora desta Casa.

O Projeto de Lei nº 2.980, de 2004, de autoria do ilustre Deputado EDUARDO VALVERDE, visa a instituir o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos; definir o conceito de defensores de direitos humanos; inserir dispositivo na Lei nº 9.807, de 1999, de modo a estender suas medidas de proteção aos defensores ameaçados; prever a aplicação cumulativa e em triplo nos crimes de constrangimento ilegal quando a vítima for defensora de direitos humanos; e prevê a aplicação em dobro da pena nos crimes de ameaça, quando a vítima for defensora de direitos humanos, bem como a ação penal pública incondicionada nessas circunstâncias.

O Projeto de Lei nº 3.616/04, de autoria da ilustre Deputada IRINY LOPES, prevê o direito do defensor ameaçado à proteção; define conceitualmente os defensores de direitos humanos ameaçados; define as medidas de assistência e proteção ao defensor ameaçado; a possibilidade de transferência do defensor ameaçado ao Programa de Proteção a Testemunhas (PROVITA), caso ele se transforme em testemunha ameaçada; amplia as atribuições da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal; criação de um banco com informações básicas sobre os defensores ameaçados; além de conferir prioridade na tramitação de investigações, inquéritos ou processos destinados a apurar ameaças sofridas pelos defensores de direitos humanos.

Já o Projeto de Lei nº 4.575, de 2009, de autoria do PODER EXECUTIVO, estrutura-se com o objetivo de atender aos três eixos de atuação: a *prevenção*, que prevê ações educativas e de capacitação; a *investigação* das ameaças e das violações aos direitos humanos; e a *articulação*, integração das políticas locais e federais com vistas ao enfrentamento das causas das violações relatadas.

A proposição estabelece que a organização, condução e manutenção do programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos

(PPDDH) funcionará no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Os Projetos foram ainda apreciados na Comissão de Direitos Humanos que decidiu por unanimidade opinar pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.980/2004 e do Projeto de Lei nº 3.616/2004. O colegiado manifestou-se também pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.575, de 2009, com uma emenda ao inciso I de seu art. 10, cujo conteúdo é:

*Emenda nº 1, originada na Comissão de Direitos Humanos e Minorias que dá ao inciso I do art. 10 do Projeto de Lei nº 4.575, de 2009, a seguinte redação:*

*"I - escolta policial e segurança ininterruptas por tempo previamente determinado".*

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, a seu turno, opinou pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.980/2004 e do Projeto de Lei nº 3.616/2004, bem como pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.575/2009, com a emenda da Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Por fim, a Comissão de Finanças e Tributação apreciou as mesmas proposições e avaliou: quanto aos Projetos de Lei nº 2.980/2004 e nº 3.616/2004, ambos não geram despesas para a União, possuem apenas caráter normativo e os definiu pela não implicação orçamentária e financeira.

Já o Projeto de Lei nº 4.575/2009 está em conformidade com o PPA 2008/2011 e contempla o programa 0670 - Proteção a Pessoas Ameaçadas e, na sequência, a Lei Orçamentária de 2010 tem previsão de recursos no valor de 34,7 milhões para o referido programa. Assim sendo, votou pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, incluindo aí a emenda da Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Antes de tratar da constitucionalidade da proposição, devo salientar que o processo de elaboração das iniciativas parlamentares e, em especial deste Projeto de Lei nº 4.575, de 2009, e dos dois apensados PL nº 2980, de 2004 e PL nº 3616, de 2004, objetivou atender às demandas sociais pela constituição formal

de um programa que proteja os defensores dos direitos humanos. Trata-se, portanto de uma iniciativa relevante porque vem da sociedade civil organizada. E destaco que a respectiva proposição objetiva adequar a ordem jurídica brasileira à Resolução nº 53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 9 de dezembro de 1998, que trata dos defensores dos direitos humanos.

Vale dizer, também, que o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) já é uma realidade. Criado pelo Decreto nº 6.044/07, o PPDDH e já atendeu desde então inúmeros casos, possibilitando a continuidade da luta pelos Direitos Humanos em todos os Estados brasileiros.

Para além dos esforços do Programa Nacional, seis Estados da Federação criaram programas próprios para a proteção dos defensores e defensoras de direitos humanos, sendo eles: Pará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo – este último, por sinal, criou lei estadual que respalda a política pública incorporada ao Governo do Estado.

No tocante à constitucionalidade, as proposições apensadas e apresentadas pelos eminentes Deputados dispõem sobre aspectos cuja competência de iniciativa cabe somente ao Chefe do Poder Executivo, e é privativa do Presidente da República. Padecem, portanto, do denominado vício de origem, conforme os arts. 84, VI, a e b, e 61, § 1º da Constituição Federal. Senão vejamos: o artigo 1º do Projeto de Lei nº 2.980, de 2004, visa a instituir o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, a ser regulamentando pelo Poder Executivo. Já o artigo 5º do Projeto de Lei nº 3.616, de 2004, atribui novas funções à Policia Federal e à Polícia Rodoviária Federal, como a proteção de defensores de direitos humanos ameaçados.

O Projeto de Lei nº 4.575, de 2009, do Poder Executivo, por sua vez, acha-se conforme à constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, não apresentando vício formal ou mesmo material que o macule. Pelo contrário, o projeto em tela reforça o compromisso constitucional em defesa dos direitos humanos e da democracia, criando instrumento público que impele o Estado a prestar serviço de proteção àqueles que arriscam suas vidas em favor da defesa dos direitos humanos.

Ante o exposto, manifestamo-nos pela inconstitucionalidade

dos Projetos de Lei nº 2.980, de 2004, e nº 3.616, de 2004, por entender que ambos não seguem as determinações constitucionais pertinentes, prejudicados os demais aspectos a serem examinados quanto a estes. Outrossim, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 4.575, de 2009, do Poder Executivo, na forma da Emenda nº 1, da Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Sala da Comissão, em 15 de dezembro de 2010.

Deputado LUIZ COUTO  
Relator

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 2.980/2004 e do nº 3.616/2004, apensado; e pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.575/2009, apensado, nos termos da Emenda da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, de acordo com o Parecer do Relator, Deputado Luiz Couto.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Arthur Oliveira Maia - Vice-Presidente no exercício da Presidência, Cesar Colnago - Vice-Presidente, Alessandro Molon, Anthony Garotinho, Antonio Bulhões, Arnaldo Faria de Sá, Bonifácio de Andrada, Brizola Neto, Danilo Forte, Delegado Protógenes, Dr. Grilo, Edson Silva, Evandro Milhomen, Fábio Ramalho, Fabio Trad, Félix Mendonça Júnior, Gabriel Chalita, Henrique Oliveira, Jilmar Tatto, Jutahy Junior, Luiz Carlos, Luiz Couto, Marçal Filho, Mauro Benevides, Mendes Ribeiro Filho, Nelson Pellegrino, Osmar Serraglio, Pastor Marco Feliciano , Roberto Freire, Roberto Teixeira, Ronaldo Fonseca, Rubens Otoni, Vieira da Cunha, Wilson Filho, Assis Carvalho, Cida Borghetti, Gabriel Guimarães, Laurez Moreira, Leandro Vilela, Nazareno Fonteles, Pedro Uczai, Rebecca Garcia, Roberto Balestra, Sandro Mabel e Sérgio Barradas Carneiro.

Sala da Comissão, em 19 de abril de 2011.

Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA  
Presidente em exercício

**FIM DO DOCUMENTO**