

COMISSAO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI Nº 2.980, DE 2004

Institui o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e dá outras providências.

Autor: Deputado **Eduardo Valverde**

Relator: Deputado **José Genoíno**

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 n.º 2.980 de 2004 e 3.616 de 2004, e pela aprovação do Projeto de Lei n.º 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 n.º 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.º 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 abrange 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 _____ de _____ de 2009.

Deputado **PAES DE LIRA**
PTC-SP

**COMISSAO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO
CRIME ORGANIZADO**

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 _____ de _____ de 2009.

Deputado **PAES DE LIRA**
PTC-SP