

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.396, DE 2010

Susta a eficácia de dispositivos contidos no Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências, em particular a alínea (c) da Diretriz 5, do Eixo Orientador II.

Autor: Deputado Antonio Carlos Mendes Thame

Relator: Deputado Chico Alencar

I - RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo que ora apreciamos susta a eficácia da alínea (c) do Objetivo Estratégico II da Diretriz 5 do Eixo Orientador II do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3, aprovado pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

Encontram-se apensadas ao presente projeto de decreto legislativo nº 2.396/2010 as seguintes proposições:

- Projeto de decreto legislativo nº 2.397/2010, de autoria do Sr. Antonio Carlos Mendes Thame, que susta a eficácia de dispositivos contidos no Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências, em especial a alínea (d), do Objetivo Estratégico I, Diretriz 22, do Eixo Orientador V – Educação e Cultura em Direitos Humanos.

- Projeto de decreto legislativo nº 2.398/2010, de autoria do Sr. Antonio Carlos Mendes Thame, que susta a eficácia de dispositivos contidos no Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências, em particular a alínea (d) do Objetivo Estratégico I, da Diretriz 25.
- Projeto de decreto legislativo nº 2.399/2010, de autoria do Sr. Antonio Carlos Mendes Thame, que susta a eficácia de dispositivos contidos no Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências, em particular a alínea (d) do Objetivo Estratégico VI, da Diretriz 17, do Eixo Orientador IV.
- Projeto de decreto legislativo nº 2.550/2010, de autoria do Sr. Moreira Mendes, que susta a eficácia de dispositivos contidos no Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências, abrangendo as seguintes alíneas: “g”, do Objetivo Estratégico I e “c” do Objetivo Estratégico II, ambos da Diretriz 5; “c” do Objetivo Estratégico VI da Diretriz 10; “b” e “d” do Objetivo Estratégico VI da Diretriz 17; “d” do Objetivo Estratégico I da Diretriz 22; e “c” do Objetivo Estratégico I da Diretriz 25.
- Projeto de decreto legislativo nº 2.552/2010, do Sr. Luis Carlos Heinze, que susta o Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A adoção do Programa Brasileiro de Direitos Humanos, além de atender recomendação da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, realizada em 1993, é uma conquista de toda a sociedade. O PNDH-3 promove uma atualização dos textos lançados em 1996 e 2002 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, incorporando o avanço das reivindicações de diferentes setores e refletindo o amadurecimento do debate sobre a ampla temática dos direitos humanos no Brasil.

A elaboração dos três programas brasileiros ocorreu com a participação dos setores sociais envolvidos e mobilizados para a questão. O PNDH-3, em particular, obteve inédita contribuição de cerca de 14 mil pessoas nas diversas instâncias de discussão, culminando na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que aprovou o texto.

Conforme o próprio título do instrumento em questão, trata-se de um programa, um roteiro de trabalho - não são normas impositivas e sim orientações e diretrizes. Há matérias as mais distintas que demandam, para sua implementação, ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como dos estados, municípios e mesmo de organizações da sociedade civil.

O texto do PNDH-3 é organizado em 6 Eixos Orientadores, divididos em 25 Diretrizes, 82 Objetivos Estratégicos, contendo 521 ações programáticas.

Respeitando as peculiaridades e esferas de competência das instâncias responsáveis pela aplicação do Programa, o texto ora faz recomendações a outros poderes e entes da federação, para os quais o Executivo não pode impor medidas, ora estabelece aquelas que este Poder pode adotar nos termos estabelecidos pela Constituição Federal. É preciso ainda ressaltar que o PNDH-3 traz como inovação o estabelecimento dos órgãos governamentais responsáveis pelo estudo e encaminhamento de cada medida preconizada, permitindo ao cidadão identificar os responsáveis pela implementação dos dispositivos do programa. É um avanço na transparência e aplicação das medidas preconizadas, um dos déficits da efetivação dos direitos humanos no Brasil.

O lançamento do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 suscitou uma série de questionamentos por parte de alguns setores da sociedade que se consideram prejudicados com algumas medidas. No Congresso Nacional, algumas das expressões contrárias ao Programa materializaram-se nos projetos de decreto legislativo em apreço que visam a sustar dispositivos do texto.

Para amenizar as críticas que vinha recebendo, o governo modificou dispositivos do programa, publicando um novo decreto com alterações ao texto do PNDH-3 (Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010). Por sua vez, as mudanças introduzidas pelo último decreto foram criticadas por representantes de movimentos sociais de direitos humanos que desejavam a manutenção do texto aprovado pela conferência nacional.

As proposições que ora apreciamos sustam a eficácia de diferentes itens do PNDH-3. Apresentamos, a seguir, um quadro com os dispositivos em discussão relacionados aos respectivos projetos, segundo a ordem de apresentação no texto do Programa:

DISPOSITIVO	PDC
g) Apoiar a incorporação dos sindicatos de trabalhadores e centrais sindicais nos processos de licenciamento ambiental de empresas, de forma a garantir o direito à saúde do trabalhador (Diretriz 5, Objetivo Estratégico I).	PDC 2.550/2010
c) Instituir um código de conduta em Direitos Humanos para ser considerado no âmbito do poder público como critério para a contratação e financiamento de empresas (Diretriz 5, Objetivo Estratégico II).	PDC 2.396/2010 e PDC 2.550/2010
c) Desenvolver mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União (Diretriz 10, Objetivo Estratégico VI). OBS: REVOGADO pelo Decreto nº 7.177, de 12/05/2010	PDC 2.550/2010
d) propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo dos outros meios institucionais para solução de conflitos (Diretriz 17, Objetivo Estratégico VI). OBS: texto com a ALTERAÇÃO feita pelo Decreto nº 7.177, de 12/05/2010.	PDC 2.399/2010 e PDC 2.550/2010
d) Elaborar critérios de acompanhamento editorial a fim de criar um <i>ranking</i> nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios de Direitos Humanos, assim como os que cometem violações (Diretriz 22, Objetivo Estratégico I). OBS: REVOGADO pelo Decreto nº 7.177, de 12/05/2010.	PDC 2.397/2010 e PDC 2.550/2010
c) Fomentar debates e divulgar informações no sentido de que logradouros, atos e próprios nacionais ou prédios públicos não recebam nomes de pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores. (Diretriz 25, Objetivo Estratégico I) OBS: texto com a ALTERAÇÃO feita pelo Decreto nº 7.177, de 12/05/2010.	PDC 2.550/2010
d) Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil sobre casos que envolvam graves violações de direitos humanos praticados no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988. (Diretriz 25, Objetivo Estratégico I). OBS: texto com a ALTERAÇÃO feita pelo Decreto nº 7.177, de 12/05/2010.	PDC 2.398/2010

O projeto de decreto legislativo nº 2552/2010, não mencionado no quadro acima e também objeto do presente parecer, susta por completo o texto do PNDH-3. Excetuando esta última proposição, verificamos que apenas 7 das 521 ações programáticas do texto são mencionadas nos 5 outros projetos de decreto legislativo em apreço. Das 7 ações que os autores das proposições pretendiam sustar, 2 foram revogadas e 3 sofreram alterações em sua redação no novo decreto publicado pelo governo. As propostas para sustar os dispositivos revogados perderam o objeto, especialmente o PDC 2397/2010, e, portanto, não serão aqui consideradas. Passamos então a discutir os 5 dispositivos mencionados nas proposições em tela que encontram-se em vigor.

1) Alínea “g”, Diretriz 5, Objetivo Estratégico I, Eixo Orientador I, objeto do PDC 2.550/2010:

g) Apoiar a incorporação dos sindicatos de trabalhadores e centrais sindicais nos processos de licenciamento ambiental de empresas, de forma a garantir o direito à saúde do trabalhador.

Inicialmente, é preciso ressaltar que a ação proposta pelo texto é apenas “apoiar” a incorporação de entidades de trabalhadores nos processos de licenciamento ambiental, e, por si só, não tem capacidade de alterar as regras em vigor. Os órgãos responsáveis pelo licenciamento utilizam critérios que têm estado sempre em discussão na medida em que avançam os estudos e pesquisas sobre impacto ambiental realizadas em todo o mundo. É bastante salutar que, na elaboração das regras que deverão ser adotadas, os trabalhadores sejam ouvidos, visto que são diretamente atingidos em sua saúde física e mental pela atividade das empresas, e por conhecerem por dentro as minúcias do processo produtivo e suas fragilidades. Aliás, tem crescido, em todo o mundo, a demanda para maior participação da sociedade nas decisões do Estado e a busca pela implementação de medidas neste sentido só pode democratizar e tornar mais transparentes as medidas de preservação e respeito ao meio ambiente que têm como objetivo principal a proteção do próprio ser humano. A manutenção do dispositivo em tela constitui um passo inicial para que a sociedade brasileira realize avanços democráticos nessa área.

2) Alínea “c”, Diretriz 5, Objetivo estratégico II, Eixo Orientador I, objeto do PDC 2396/2010 e do PDC 2550/2010:

c) Instituir um código de conduta em Direitos Humanos para ser considerado no âmbito do poder público como critério para a contratação e financiamento de empresas.

A contratação de empresas por parte do governo para construção de obras e prestação de serviços é feita por meio de licitação, nos termos da Lei nº. 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Regras e critérios específicos devem ser definidos no respectivo edital de cada contratação de obra ou serviço. A referida lei prevê que a licitação deverá selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.

O poder de compra do setor público pode ser um indutor de mudanças de paradigmas nas empresas brasileiras, sendo cada vez mais comum a inclusão de critérios sociais, trabalhistas e ambientais para contratação, além do técnico e do econômico. São exemplos de requisitos recentemente considerados pelo Poder Público para contratação de empresas e concessão de financiamento público:

- Instrução normativa do Ministério do Planejamento, editada em 26 de janeiro de 2010, estabelece que a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelos órgãos do governo federal terão que seguir critérios de sustentabilidade (norma conhecida como "critério verde" ou "licitação verde");

- Consulta ao *Cadastro de Empregadores*, elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, onde constam pessoas físicas e jurídicas colhidas pela fiscalização na prática do trabalho escravo ou análogo à escravidão, conhecido como "Lista Suja" (nos termos da Portaria nº 540, de 15 de outubro de 2004). Os empregadores e empresas constantes do cadastro são impedidos de ter acesso a linhas de crédito e a incentivos fiscais junto aos bancos oficiais e agências regionais de desenvolvimento;

- O documento oficial brasileiro apresentado à Conferência das Nações Unidas contra o Racismo, em Durban, em 2001, propõe a utilização, em licitações públicas, de um critério de desempate que considere a presença de afrodescendentes, homossexuais e mulheres no quadro funcional das empresas concorrentes;

- O Programa Nacional de Ações Afirmativas, de 2002, contemplou medidas de incentivo à inclusão de mulheres, afrodescendentes e portadores de deficiência, instituindo como critérios de pontuação em licitações o benefício a fornecedores que comprovem desenvolver políticas compatíveis com o programa;

- Há também medidas em âmbito estadual e municipal, como a lei do município do Rio de Janeiro sobre sistema de cotas raciais em cargos de confiança na administração da cidade que também beneficia a contratação de empresas para prestação de serviço para o município que apliquem cotas entre seus trabalhadores.

O dispositivo de que trata a presente proposição poderá ser proposto pelo Poder Executivo inclusive com a apresentação de projeto de lei que modifique a atual Lei de Licitações. Observe-se que o PNDH-2 (Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002), elogiado pelo ilustre autor do PDC 2396/2010, propunha:

“123. Promover estudos para alteração da Lei de Licitações Públicas de modo a possibilitar que, uma vez esgotados todos os procedimentos licitatórios, configurando-se empate, o critério de desempate – hoje definido por sorteio – seja substituído pelo critério de adoção, por parte dos licitantes, de políticas de ação afirmativa em favor de grupos discriminados.”

Vemos, portanto, que o dispositivo do PNDH-3, objeto do projeto de decreto legislativo em apreço, que pretende revogá-lo, atende a propostas de promoção da igualdade no Brasil, estando em perfeita sintonia com outras iniciativas já adotadas pelo Poder Público no Brasil.

3) Alínea “d”, Diretriz 17, Objetivo Estratégico VI, Eixo Orientador VI, objeto do PDC 2399/2010 e PDC 2550/2010:

d) propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo dos outros meios institucionais para solução de conflitos. (OBS: texto com a ALTERAÇÃO feita pelo Decreto nº 7.177/2010).

Ao observar com atenção a redação do dispositivo acima, que os projetos de decreto legislativo nºs 2399/2010 e 2550/2010 pretendem sustar, verificamos que a ação discriminada é meramente “propor projeto de lei”, que deverá ser apreciado e deliberado pelo Poder Legislativo, nos termos estritamente definidos na Constituição Federal. Pode o Poder Executivo iniciar o processo legislativo propondo a mudança de procedimentos no âmbito do processo penal para alterar o rito de mediação de conflitos agrários? Considerando que cabe à União, nos termos do artigo 21 da CF, legislar sobre direito penal e processual penal, a resposta é positiva. Mas a deliberação final caberá ao Poder Legislativo.

A iniciativa do Executivo de propor projetos de lei na área de direitos humanos não constitui criação do PNDH-3, tendo sido utilizada nos programas anteriores. Alguns exemplos jogam luz sobre a questão. No PNDH I (Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996), o tópico “Luta contra a impunidade” traz o seguinte item:

“30. Propor projeto de lei para tornar obrigatória a presença no local, do juiz ou do representante do Ministério Público, à ocasião do cumprimento de mandado de manutenção ou reintegração de posse de terras, quando houver pluralidade de réus, para prevenir conflitos violentos no campo, ouvido também o órgão administrativo da reforma agrária.”

Há outros dispositivos ainda no PNDH-1 que adotam a mesma linha de ação:

“31. Apoiar proposições legislativas que objetivem dinamizar os processos de expropriação para fins de reforma agrária, assegurando-se, para prevenir violências, mais cautela na concessão de liminares.

32. Apoiar, no contexto da reforma do Estado, coordenada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, propostas para modernizar o Judiciário e para fortalecer o sistema de proteção e promoção dos direitos humanos, de forma a agilizar os processos, simplificar as regras e procedimentos e aumentar as garantias do tratamento igualitário de todos perante a lei.”

No PNDH II, (Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002), no tópico sobre Acesso a Terra, encontramos as seguintes formulações:

“43. Propor legislação visando a fortalecer a atuação do Ministério Público no combate ao crime organizado; (...)

413. Adotar medidas destinadas a coibir práticas de violência contra movimentos sociais que lutam pelo acesso a terra.

414. Apoiar a aprovação de projeto de lei que propõe que a concessão de medida liminar de reintegração de posse seja condicionada à comprovação da função social da propriedade, tornando obrigatória a intervenção do Ministério Público em todas as fases processuais de litígios envolvendo a posse da terra urbana e rural.”

Os exemplos acima mostram como o PNDH-3 partiu de temas e ações que haviam sido introduzidas nas discussões sobre direitos humanos no Brasil desde pelo menos 1996.

A manutenção do referido dispositivo preserva a autonomia dos poderes, evitando que se tente impedir que o Executivo sequer proponha um projeto de lei, que seria amplamente discutido pelo Poder Legislativo e totalmente sujeito à sua deliberação.

4) Alínea “c”, Diretriz 25, Objetivo Estratégico I, Eixo Orientador VI, objeto do PDC 2550/2010:

c) Fomentar debates e divulgar informações no sentido de que logradouros, atos e próprios nacionais ou prédios públicos não recebam nomes de pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores. (OBS: texto com a ALTERAÇÃO feita pelo Decreto nº 7.177/2010)

A memória de um país é um elemento fundamental da sua cultura e da sua identidade. Para a construção da memória concorrem diversos mecanismos, passando pela instrução, pelos livros, pelos museus mas também pela denominação de espaços públicos, como ruas, praças, avenidas e prédios públicos pelos quais circulam cotidianamente pessoas de todas as faixas etárias. O nome de uma rua e de uma praça remete a um acontecimento histórico que se quer destacar e celebrar, homenageando aquele que deu nome ao local. Não há razão para homenagear torturadores e valorizar seus feitos covardes e criminosos para as próximas gerações. É necessário sim debater e divulgar informações que contribuam para evitar homenagens descabidas, permitindo a valorização de outras pessoas que realmente tenham contribuído para o desenvolvimento do país.

5) Alínea “d”, Diretriz 25, Objetivo Estratégico I, Eixo Orientador VI, objeto do PDC 2398/2010:

d) Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil sobre casos que envolvam graves violações de direitos humanos praticados no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.

O tema abordado pelo projeto de decreto legislativo nº 2398/2010 trata de ação que o Poder Executivo pode adotar, independentemente da aprovação do Congresso Nacional, que é o simples ato de acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil ou criminal sobre casos que envolvam graves violações de direitos humanos em qualquer época. Esta é inclusive uma responsabilidade internacional assumida pelo Brasil em virtude de convenções de direitos humanos já ratificadas.

Apesar da recente decisão do Supremo Tribunal Federal quanto ao alcance da Lei de Anistia, as vítimas da ditadura continuarão a lutar para que a justiça seja feita e, certamente, a ingressar com ações judiciais para reparar os crimes do regime. O STF não extinguiu a luta para o reconhecimento da tortura como crime comum e que merece punição. Além disso, não pode o Poder Legislativo impedir que o Executivo acompanhe e se mantenha informado sobre o andamento dos processos relativos a quaisquer tipos de atos que possam ter repercussão para o próprio Estado brasileiro.

O 3º Programa Nacional de Direitos Humanos resultou de um acúmulo de discussão ao longo de quase duas décadas. A Conferência que o aprovou já foi a décima primeira realizada, considerando temas que estão na pauta nacional há muito tempo. O PNDH-3 é parte da caminhada da sociedade brasileira para conquistar direitos fundamentais e conseguir efetivá-los. É de se lamentar, portanto, que o governo federal tenha sucumbido a demandas isoladas, amplificadas nos primeiros meses do ano, sem que houvesse o devido espaço para o contraditório, promovendo alterações em alguns dispositivos e revogando outros.

Diante do exposto, voto pela REJEIÇÃO do projeto de decreto legislativo nº 2.396/2010, que susta a eficácia de dispositivos contidos

no Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências em particular a alínea (d) do Objetivo Estratégico VI, da Diretriz 17, do Eixo Orientador IV, e dos demais projetos de decreto legislativo apensados: nº 2.397/2010, nº 2398/2010, nº 2.399/2010, nº 2.550/2010 e nº 2.552/2010.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado CHICO ALENCAR
Relator