

PARECER N° , DE 2004

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 1, de 2002 (PL nº 4.715, de 1994, na origem), que *transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos e dá outras providências*.

RELATOR: Senador DEMÓSTENES TORRES

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão para exame, nos termos do art. 101, II, *f*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei da Câmara nº 1, de 2002 (PL nº 4.715, de 1994, na origem), de autoria do Presidente da República, conforme encaminhado pela Mensagem 663/94, com exposição de motivos do Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça, na época Ministro Alexandre de Paula Dupeyrat Martins.

Referido projeto pretende transformar o atual Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, criado pela Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964 (alterada posteriormente pela Lei nº 5.673, de 15 de dezembro de 1971), em Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Na Exposição de Motivos 373/94, o Senhor Ministro da Justiça esclarece que a simples citação das leis que criaram o Conselho de Defesa da Pessoa Humana já é suficiente para evidenciar a sua desatualização.

O objetivo do projeto, pois, segundo a exposição referida, seria

uma alteração profunda de conteúdo, inclusive filosófica, assim resumida: a) uma composição mais equilibrada do Conselho, sob a presidência do Ministro de Estado da Justiça, e com a presença do Procurador-Geral da República, do Legislativo e de entidades ligadas aos Direitos Humanos, com o fito de resgatar sua confiabilidade; b) ampliação substancial das competências de sorte a conferir-lhe efetividade na atuação e na abrangência, superando-se limitações notórias advindas, por exemplo, do relacionamento com os Estados, da setorização das atividades governamentais, da rigidez dos poderes, e assim por diante; c) a melhoria das condições de funcionamento, seja pela forma fácil de convocação e enfrentamento de problemas urgentes, seja pela base operativa mais condizente no Ministério da Justiça, seja pela garantia de disponibilidade orçamentária.

A Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados solicitou a apreciação da matéria, com vistas a oferecer subsídios às comissões competentes. Após os estudos, o Relator, Deputado Nilmário Miranda, encaminhou o substitutivo ao projeto com ampla alteração da feição do projeto original, que, só para se ter uma idéia, de 15 artigos passou a 39, sem falar no sensível aumento de incisos, parágrafos e alíneas.

O substitutivo foi aprovado pelas Comissões de Direitos Humanos (Relator Deputado Nilmário Miranda); de Trabalho, de Administração e Serviço Público (Relator Deputado Paulo Rocha); e de Finanças e Tributação (Relator Deputado Celso Daniel).

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), o projeto foi distribuído ao Deputado Jutahy Junior, que confrontou o projeto original com o substitutivo sugerido pela Comissão de Direitos Humanos. Em função disso, elaborou um substitutivo conciliando a filosofia que inspirou o texto originalmente proposto, preservando e aperfeiçoando as suas disposições e aproveitando sugestões da Comissão de Direitos Humanos.

Foi aprovado, finalmente, em plenário, o substitutivo adotado pela CCJR daquela casa legislativa.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Conforme dispõe o Regimento Interno desta Casa, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas, e, ressalvadas as atribuições das demais comissões, emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, especialmente sobre órgãos do serviço público civil da União e servidores da administração direta e indireta do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Territórios (art. 101, I e II, *f*, do RISF).

Não se verificam vícios de regimentalidade, de legalidade ou de constitucionalidade na proposição em exame.

Quanto ao mérito, parece-nos inegável a necessidade de reformulação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, para adequá-lo à nova realidade do Estado Democrático de Direito brasileiro e ao pensamento da comunidade internacional sobre a evolução dos mecanismos de tutela dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Sabe-se que a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena (1993), representou um passo importante na idealização de sistemas de promoção e proteção dos direitos humanos, estimulando a criação de instituições nacionais, como consta do item 36 da *Declaração de Viena*:

36. A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem reafirma o importante e construtivo papel desempenhado pelas instituições nacionais na promoção e proteção dos direitos do homem, em particular na sua qualidade de órgãos de assessoria das autoridades competentes, bem como o seu papel na reparação de violações dos direitos humanos, na disseminação de informação sobre direitos humanos e na educação sobre Direitos do Homem.

A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem encoraja a criação e o reforço de instituições nacionais, considerando os “Princípios relativos ao estatuto de instituições nacionais” e reconhecendo que cada Estado tem o direito de optar pelo enquadramento que melhor se adequar às suas necessidades específicas a nível nacional.

Inadiável, pois, a tarefa de promover a atualização de nossa legislação, de modo a potencializar os objetivos assinalados na *Declaração de Viena*. Ao incrementar as competências do novo órgão, prevendo, de igual modo, a possibilidade de aplicação de sanções, o texto aprovado na Câmara dos Deputados converge para os princípios internacionais que disciplinam a matéria, entre os quais também registramos os *Princípios relacionados com o status de instituições nacionais de direitos humanos* (denominados

Princípios de Paris – Resolução nº 1992154, de 3 de março de 1992, da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas).

Todavia, quanto à composição do Conselho, julgamos fundamental estabelecer a paridade numérica entre os representantes da sociedade civil e os dos órgãos públicos, justamente para assegurar o equilíbrio e a independência do novo órgão. Assim, formulamos substitutivo que contempla nova composição de vinte conselheiros, dos quais dez serão representantes da sociedade civil eleitos em encontro nacional para um mandato de dois anos, com exceção do representante da Ordem dos Advogados do Brasil. Ademais, propusemos alterações de redação que, a nosso ver, aperfeiçoam o texto do ponto de vista da técnica legislativa.

III – VOTO

Pelo exposto, manifestamo-nos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 1, de 2002, nos termos do seguinte substitutivo:

EMENDA N° 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO) PROJETO DE LEI DA CÂMARA N° 1 (SUBSTITUTIVO), DE 2002

Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Seção I

Disposições Preliminares

Art. 1º O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, criado pela Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964, passa a denominar-se Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), com finalidade, composição, competência, prerrogativas e estrutura organizacional definidas pela presente Lei.

Art. 2º O CNDH tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos.

§ 1º Constituem direitos humanos, sob a proteção do CNDH, os direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos ou sociais, previstos na Constituição Federal ou nos tratados e atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil.

§ 2º A defesa dos direitos humanos pelo CNDH independe de provocação das pessoas ou das coletividades ofendidas.

Seção II

Da Composição, Competência e Prerrogativas

Art. 3º O CNDH é composto por vinte conselheiros titulares, distribuídos da seguinte forma:

I – Representantes de órgãos públicos:

- a)* Secretário Especial dos Direitos Humanos, na qualidade de Presidente;
- b)* Procurador-Geral da República;
- c)* Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados;
- d)* um do Senado Federal;
- e)* um do Poder Judiciário;
- f)* um do Ministério das Relações Exteriores;
- g)* um do Ministério da Justiça;
- h)* um da Polícia Federal;
- i)* um da Defensoria Pública da União;

II – Representantes da sociedade civil:

a) um da Ordem dos Advogados do Brasil, indicado pelo Conselho Federal da entidade;

b) nove representantes de organizações da sociedade civil de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos;

c) um do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça.

§ 1º Os representantes dos órgãos públicos serão designados pelos ministros, chefes ou presidentes das respectivas instituições.

§ 2º Os representantes indicados na alínea *b* do inciso II deste artigo, e seus suplentes, serão eleitos em encontro nacional para um mandato de dois anos.

§ 3º O edital de convocação do encontro nacional a que se refere o parágrafo anterior será divulgado, na primeira vez, pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos e, quanto aos encontros subseqüentes, pelo CNDH, sempre observando os princípios da ampla publicidade e da participação plural dos diversos segmentos da sociedade.

§ 4º O Vice-Presidente será escolhido entre os representantes indicados no inciso II deste artigo, por maioria absoluta dos votos de todos os conselheiros, cabendo-lhe substituir o Presidente nas suas ausências e impedimentos.

§ 5º As situações de perda e substituição de mandato, bem como as regras de funcionamento do CNDH, serão definidas no regimento interno.

Art. 4º O CNDH é o órgão incumbido de velar pelo efetivo respeito dos direitos humanos por parte dos poderes públicos, dos serviços de relevância pública e dos particulares, competindo-lhe:

I – promover medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, inclusive os previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades;

II – fiscalizar a política nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação;

III – receber representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos e apurar as respectivas responsabilidades;

IV – expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, fixando prazo razoável para o seu atendimento ou para justificar a impossibilidade de fazê-lo;

V – habilitar-se como assistente em ações, cíveis ou criminais, relacionadas, direta ou indiretamente, com violações a direitos humanos ou com a defesa dos bens e interesses sob sua proteção;

VI – articular-se com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais encarregados da proteção e defesa dos direitos humanos;

VII – manter intercâmbio e cooperação com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, com o objetivo de dar proteção aos direitos humanos e demais finalidades previstas neste artigo;

VIII – acompanhar o desempenho das obrigações relativas à defesa dos direitos humanos resultantes de acordos internacionais, produzindo relatórios e prestando a colaboração que for necessária ao Ministério das Relações Exteriores;

IX – opinar sobre atos normativos, administrativos e legislativos de interesse da política nacional de direitos humanos e elaborar propostas legislativas e atos normativos relacionados com material de sua competência;

X – fazer inspeções e fiscalizar os estabelecimentos penitenciários ou de custódia e internação de adolescentes infratores;

XI – realizar estudos e pesquisas sobre direitos humanos e promover ações visando à divulgação da importância do respeito a esses direitos;

XII – recomendar a inclusão de matéria específica de direitos humanos nos currículos escolares, especialmente nos cursos de formação das polícias e dos órgãos de defesa do Estado e das instituições democráticas;

XIII – dar especial atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos, podendo ali promover a instalação de representações do CNDH pelo tempo que for necessário;

XIV – declarar sob sua proteção entidades ou pessoas vítimas de ameaças, perseguições ou atentados aos direitos humanos, indicando as autoridades públicas responsáveis por torná-la efetiva;

XV – representar:

a) à autoridade competente para a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo, visando à apuração da responsabilidade por violações aos direitos humanos ou por descumprimento de suas promoções, inclusive o estabelecido no inciso XII, e aplicação das respectivas penalidades;

b) ao Ministério Público, para, no exercício de suas atribuições, promover medidas relacionadas com a defesa de direitos humanos ameaçados ou violados;

c) ao Procurador-Geral da República, para fins de intervenção federal, nas situações previstas no art. 34, VII, *b*, da Constituição Federal;

d) ao Congresso Nacional, visando tornar efetivo o exercício das competências de suas Casas e Comissões sobre matéria relativa a direitos humanos;

XVI – realizar procedimentos apuratórios de condutas e situações contrárias aos direitos humanos e aplicar sanções de sua competência;

XVII – pronunciar-se, por deliberação expressa da maioria absoluta de seus conselheiros, sobre crimes que devam ser considerados, por suas características e repercussão, como violações a direitos humanos de excepcional gravidade, para fins de acompanhamento das providências necessárias à sua apuração, processo e julgamento.

Art. 5º Para a realização de procedimentos apuratórios de situações ou condutas contrárias aos direitos humanos, o CNDH goza das seguintes prerrogativas:

I – realizar ou determinar diligências investigatórias, inclusive inspeções, e tomar depoimentos de autoridades e agentes federais, estaduais e municipais;

II – requisitar informações, documentos e provas necessárias às suas atividades;

III – requisitar o auxílio da Polícia Federal ou de força policial, quando necessário ao exercício de suas atribuições;

IV – determinar a convocação de vítimas, agentes públicos ou pessoas apontadas como responsáveis por condutas contrárias aos direitos humanos e inquirir testemunhas, sob as penas da lei;

V – requerer aos órgãos públicos os serviços necessários ao cumprimento de diligências ou à realização de vistorias, exames ou inspeções, e ter acesso a bancos de dados de caráter público ou relativo a serviços de relevância pública.

Seção III

Das Sanções e Crimes

Art. 6º Constituem sanções a serem aplicadas pelo CNDH:

I – advertência;

II – censura pública;

III – recomendação de afastamento de cargo, função ou emprego na administração pública direta, indireta ou fundacional da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, do responsável por conduta ou situações contrárias aos direitos humanos;

IV – recomendação de que não sejam concedidas verbas, auxílios ou subvenções a entidades comprovadamente responsáveis por condutas ou situações contrárias aos direitos humanos.

§ 1º As sanções previstas neste artigo serão aplicadas isolada ou cumulativamente, sendo correspondentes e proporcionais às ações ou omissões ofensivas à atuação do CNDH ou às lesões de direitos humanos, consumadas ou tentadas, imputáveis a pessoas físicas ou jurídicas e a entes públicos ou privados.

§ 2º As sanções de competência do CNDH têm caráter autônomo, devendo ser aplicadas independentemente de outras sanções de natureza penal, financeira, política, administrativa ou civil previstas em lei.

§ 3º As sanções de competência do CNDH serão aplicadas mediante procedimento previsto no seu regimento interno, assegurados o contraditório e a ampla defesa, inclusive o direito de recurso ao Ministro da Justiça, no prazo de quinze dias após o conhecimento da decisão.

Art. 7º Impedir ou tentar impedir, mediante violência ou ameaça, o regular funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos Humanos ou de comissão ou subcomissão por ele instituída, assim como o livre exercício das atribuições de qualquer um dos seus conselheiros.

Pena – reclusão, de seis meses a dois anos, e multa.

Art. 8º Fazer afirmação falsa, negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete perante o Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

Pena – reclusão, de um a três anos, e multa.

Seção IV

Da Estrutura Organizacional

Art. 9º São órgãos do CNDH:

I – o Plenário;

- II – as Comissões;
- III – as Subcomissões;
- IV – a Secretaria Executiva.

Art. 10. O Plenário reunir-se-á:

I – ordinariamente, por convocação do Presidente, na forma do regimento interno;

II – extraordinariamente, por iniciativa do Presidente ou de um terço dos membros titulares.

§ 1º O Vice-Presidente poderá convocar reuniões ordinárias do Plenário, na hipótese de omissão injustificável do Presidente quanto a essa atribuição.

§ 2º O Plenário poderá reunir-se, com um mínimo de um terço dos conselheiros titulares, para tratar de assuntos que não exijam deliberação mediante votação.

§ 3º As resoluções do CNDH serão tomadas por deliberação da maioria absoluta dos vinte conselheiros.

§ 4º Em caso de empate, o Presidente terá o voto de qualidade.

§ 5º O Plenário poderá nomear consultores *ad hoc*, sem remuneração, com o objetivo de subsidiar tecnicamente os debates e os estudos temáticos.

Art. 11. As Comissões e as Subcomissões serão constituídas pelo Plenário e poderão ser compostas por conselheiros do CNDH, por técnicos e profissionais especializados e por pessoas residentes na área investigada, nas condições estipuladas pelo regimento interno.

Parágrafo único. As Comissões e Subcomissões, durante o período de sua vigência, terão as prerrogativas estabelecidas no art. 5º.

Art. 12. Os serviços de apoio técnico e administrativo do CNDH competem à sua Secretaria Executiva, cabendo-lhe, ainda, secretariar as reuniões do Plenário e providenciar o cumprimento de suas decisões.

Parágrafo único. O Secretário Executivo será designado pelo Presidente do CNDH *ad referendum* do Plenário.

Art. 13. O Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça designará e capacitará delegados, peritos e agentes para o atendimento das requisições do CNDH, objetivando o necessário apoio às suas ações institucionais e diligências investigatórias.

Art. 14. O Presidente do CNDH poderá requisitar servidores públicos federais para ter exercício na Secretaria Executiva, ou para prestar serviços junto às Comissões ou Subcomissões por tempo determinado.

Seção V

Disposições finais

Art. 15. O exercício da função de conselheiro do CNDH não será remunerado a qualquer título, constituindo serviço de relevante interesse público.

Art. 16. As despesas decorrentes do funcionamento do CNDH correrão à conta de dotação própria no orçamento da União.

Art. 17. O CNDH elaborará o seu regimento interno no prazo de noventa dias.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 19. Revogam-se a Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964, e a Lei nº 5.763, de 15 de novembro de 1971.

Sala da Comissão, 02 de junho de 2004.

, Presidente

, Relator