



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

PARECER N° , DE 2022

SF/22134.02641-06

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 4.566, de 2021 (nº 1.749, de 2015, na origem), da Deputada Federal Tia Eron, que *altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para tipificar a conduta de injúria racial em local público ou privado aberto ao público de uso coletivo.*

Relator: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Vem a este Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 4.566, de 2021, da Deputada Federal Tia Eron, que *altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para tipificar a conduta de injúria racial em local público ou privado aberto ao público de uso coletivo.*

O PL altera a Lei do Racismo para acrescentar o art. 20-A, tipificando a conduta de injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, em local público ou privado, com a utilização de elementos referentes a raça, a cor, a etnia, a religião ou a procedência nacional, com pena de reclusão, de dois a cinco anos, e multa.

Foram apresentadas, em Plenário, quatro emendas ao projeto.

A Emenda nº 1, do Senador Jorge Kajuru, altera o art. 2º, de modo a remeter o tipo penal ao art. 140 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, mantendo a injúria racial como sujeito à mesma pena dos crimes de injúria consistente na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência, ou seja, de um a três anos, e multa, e inserindo aumento de pena pela metade, quando o



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

crime for praticado mediante concurso de mais de três pessoas, e prevendo, mediante novo § 5º, a caracterização como crime inafiançável e imprescritível, quando se tratar de ofensa racial.

A Emenda nº 2, da Senadora Rose de Freitas, segue o mesmo raciocínio, ou seja, o de manter o tipo penal no Código Penal. Para esse fim altera o art. 2º, propondo apenas a inclusão de novo § 4º no art. 140 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, classificando o crime de injúria racial como inafiançável e imprescritível.

A Emenda nº 3, da Senadora Mara Gabrili, igualmente pretende remeter o tipo penal ao Código Penal, propondo a inclusão de dois novos parágrafos no art. 140, prevendo a elevação da pena em um terço, quando se tratar de injúria racial em local público contra pessoa idosa ou com deficiência, e classificando o crime de injúria racial como inafiançável e imprescritível.

A Emenda nº 4, do Senador Randolfe Rodrigues, promove amplas modificações ao Projeto:

a) Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, cujo § 1º passaria a prever como espécies de crime de racismo “qualquer crime não previsto na presente Lei, que consista na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, ou que sejam praticados em razão deles”, sujeitos a pena de reclusão de 1 a 2 anos, de ação penal pública incondicionada; e com aumento de pena até a metade, todos eles classificados como inafiançáveis, imprescritíveis e insuscetíveis de indulto, graça ou anistia.

b) Dá nova redação ao art. 4º da Lei nº 7.716, equiparando ao crime de negar ou obstar emprego em empresa privada o tratamento diferenciado no ambiente de trabalho, especialmente quanto ao salário e exigir em anúncios ou qualquer outra forma de recrutamento de trabalhadores, aspectos de aparência próprios de raça ou etnia para emprego cujas atividades não justifiquem essas exigências, o qual já se acha previsto no § 2º do mesmo artigo, que propõe revogar;

c) insere novo art. 20-A na Lei nº 7.716, remetendo à Lei de Crimes Raciais “injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, com a

SF/22134.02641-06



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

utilização de elementos referentes a raça, a cor, a etnia, a religião ou a procedência nacional”, com pena de reclusão de um a três anos e multa, aplicando-se as causas de aumento de pena previstas no art. 141 e o previsto no art. 144 do Código Penal, não se aplicando a isenção de pena do § 1º do art. 140 e a exclusão do crime do art. 142.

d) insere alterações ao art. 140 do Código Penal, ajustando o tipo penal para excluir a injúria racial, que passa a ser prevista na Lei nº 7.716, e altera o art. 149, para excluir do crime de reduzir alguém a condição análoga à de escravo, o agravamento da pena no caso de ser o crime cometido por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

e) altera o art. 359-P do Código Penal, de forma a excluir do tipo penal de “restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa”, a qualificação “raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o direito penal está compreendido no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

O PL propõe novo crime de injúria. O Código Penal (CP) já prevê crime quase idêntico no art. 140, § 3º, com pena menor, de reclusão, de um a três anos, e multa. Conduta muito próxima também está prevista no art. 20 da própria Lei de Racismo, com a mesma pena da conduta prevista no CP. A proposta não inova no ordenamento jurídico. Pelo contrário, abre caminho para conflito de interpretação e aplicação da lei.

Não obstante, o momento é oportuno para trazer alterações mais substanciais à Lei de Racismo, preservando o espírito do PL e buscando aproveitar o trabalho da Comissão de Juristas de Combate ao Racismo instalada na Câmara dos Deputados ano passado.

SF/22134.02641-06



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Em 1989, a Lei nº 7.716 deu contornos específicos ao mandamento constitucional de criminalização do racismo (art. 5º, XLII), já alterada desde então por cinco leis. Em que pese a evolução legislativa antirracista na ordem jurídica brasileira, a mera criminalização não vem sendo capaz de prevenir práticas racistas que sequer têm sido objeto de persecução criminal eficaz.

Isso não decorre da ausência de figuras típicas, tampouco da medida e gravidade da pena prevista abstratamente para os delitos, mas sim de uma resistência sistêmica que se manifesta no campo dos procedimentos, das provas e da interpretação.

Por tais razões, opinamos pelo acatamento parcial das Emendas nº 1, 2 e 3, de Plenário. Ambas partem da pressuposição de que não seria necessária a tipificação do crime de injúria racial na lei própria que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor de crimes raciais, e as Emendas nº 1 e 2 tampouco consideram necessária a elevação da pena conforme aprovada pela Câmara dos Deputados, com o que discordamos. No entanto, ambas definem a injúria racial como crime inafiançável e imprescritível. Quanto a esse aspecto, o objetivo dos autores é convergente com o projeto de lei oriundo da Câmara dos Deputados, o qual, ao qualificar a injúria racial como crime de racismo, atrai a aplicação do disposto no art. 5º, XLII da Constituição, segundo o qual “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”.

Porém, acatando tese já adotada tanto pelo Projeto de Lei nº 4.566, de 2021, quanto pelo Projeto de Lei nº 4373, de 2020, de nossa Autoria e já aprovado por esta Casa e remetido à revisão pela Câmara dos Deputados em 25 de novembro de 2021, consideramos que melhor atende aos objetivos propostos a tipificação na Lei nº 7.716, bem assim a elevação da pena nos termos propostos pela Câmara e que esta Casa já aprovou. Acolhemos, porém, a proposta contida na Emenda nº 1-PLEN, no sentido de que a pena seja aumentada pela metade no caso de a injúria ser praticada mediante concurso de agentes, ajustando essa agravante, porém, ao disposto nos demais tipos penais previstos, onde é considerado o concurso de duas ou mais pessoas.

A Emenda 4-PLEN propõe importantes alterações à Lei de Crimes Raciais, contribuindo à melhor tipificação desses crimes raciais e adequando, em consequência, o Código Penal.

SF/22134.02641-06



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

No entanto, a emenda vai além do objeto da proposição, que se refere ao crime de injúria racial, equiparando aos crimes de racismo, na redação proposta ao art. 1º da Lei nº 7.716, “qualquer crime não previsto” nessa Lei que consista na utilização, além dos elementos referentes a raça, cor, ou etnia, dos de “religião ou procedência nacional”, e todos eles inafiançáveis, imprescritíveis e insuscetíveis de indulto, graça ou anistia. Trata-se de tema, que em nosso entender, reclama o exame mediante proposição específica. Já a alteração ao art. 4º, data venia, trata de alteração apenas formal. As alterações propostas na forma do art. 20-A, já se acham contemplados na forma da redação que propomos ao art. 2º-A, exceto quanto à pena, que consideramos deva ser elevada na forma já aprovada por esta Casa e pela Câmara dos Deputados. A alteração ao art. 140 é acatada nos termos do Substitutivo, relativamente à motivação racial. No que toca à alteração aos art. 149 e 359-P do Código Penal, que tratam de outros delitos, embora presente a temática racial, entendemos que as propostas merecem tramitar como proposição autônoma.

Opinamos, assim, pelo acatamento parcial da Emenda nº 4-PLEN, na forma do Substitutivo.

Além disso, propomos alterações para servirem como alternativa ao simbolismo sem função, ofertando mecanismos que visam conferir maior efetividade à Lei 7.716, de 1989, atacando questões centrais, que definitivamente não passam pelo mero recrudescimento de pena, estratégia que não gera dissuasão.

O primeiro ajuste, superando falha redacional do texto aprovado pela Câmara, consiste em separar o tipo penal previsto no Código Penal, trazendo para o âmbito da Lei de Racismo as ofensas racistas à dignidade e ao decoro, e deixando no Código as ofensas contra pessoa idosa e portadora de deficiência. Aqui aproveitamos a proposta do PL nº 4373, de 2020, já aprovado nesta Casa, que tratou da mesma questão. A mudança proposta tem por objetivo colocar fim à celeuma relativa à natureza do crime e à incidência da imprescritibilidade constitucional, que nos parece ser o objetivo do PL nº 4.566, de 2021.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já entendeu que a injúria racial é uma espécie de racismo, e, portanto, imprescritível, isto é, a punibilidade não pode ser extinta e o crime pode ser julgado a qualquer tempo,

SF/22134.02641-06



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

independentemente da data em que foi cometido (HC 154248). Com esse entendimento, o STF confirmou a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Não obstante, cabe ao Poder Legislativo pacificar a questão.

O segundo ajuste se preocupa com o racismo esportivo. O Brasil e o mundo têm testemunhado cenas de hostilização de atletas com inferiorização expressada por palavras, cantos, gestos, remessas de objetos sugestivos etc. Ocorrências semelhantes também se repetem em espetáculos culturais, artísticos e religiosos.

Propomos pena de suspensão de direito (proibição de frequência a locais destinados a práticas esportivas, artísticas etc.), cuja experiência tem apresentado bons resultados no âmbito da legislação de trânsito e também na experiência de alguns juizados especiais criminais, inclusive aqueles instalados nos estádios, como o chamado “juizado do torcedor”, instituído pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Outro tema importante é o racismo religioso. Ao longo da história do Brasil, as religiões afro-brasileiras foram submetidas não apenas à marginalização social, mas também à repressão do Estado, por meio de seu aparato jurídico-político e policial. Somente a partir da Constituição de 1988 consagrou-se no Brasil o direito à ampla liberdade de crença e de culto, excluindo-se as condicionantes de respeito à ordem pública e aos bons costumes, estabelecidas nas constituições anteriores. Nada obstante, mesmo após a garantia da plena liberdade religiosa em sede constitucional, as religiões afro-brasileiras, por força da dependência da trajetória, continuam enfrentando, em diversas esferas, tratamento jurídico, político e social desfavorável.

No substitutivo, aplicamos a mesma pena do art. 20 da Lei 7.716, de 1989, para quem criar obstáculo, impedir ou empregar violência contra quaisquer manifestações ou práticas religiosas de matriz africana.

Outro tema relevante é o chamado racismo recreativo. Trata-se da circulação de imagens derrogatórias que expressam desprezo por minorias raciais na forma de humor, de modo a comprometer o status cultural e o status material dos membros desses grupos. Para dar resposta a essa violência psicológica, que contribui para gerar baixa autoestima em crianças e jovens, propõe-se o racismo recreativo como causa de aumento dos crimes de racismo.

SF/22134.02641-06



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Tivemos, de igual modo, a preocupação com o racismo de agentes públicos, que, na contramão do espírito republicano, se valem da coisa pública para destilar ódio, preconceito e discriminação, para o que se propõe, igualmente, uma causa de aumento da pena para os crimes de injúria racial e do art. 20 e seus parágrafos.

Também propomos a inclusão de um art. 20-C, que dá diretriz hermenêutica ao juiz para interpretar os crimes de racismo.

Por fim, a exemplo da boa experiência trazida pela Lei Maria da Penha (Lei 11.340, de 2006), propomos a obrigatoriedade de assistência judiciária para as pessoas vítimas dos crimes de racismo.

Com esses ajustes, atendemos ao fim proposto pelo PL nº 4.566, de 2021, e aumentamos a tutela jurídica sobre as vítimas de racismo no Brasil.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.566, de 2021, e pela aprovação parcial das Emendas nº 1-PLEN, 2-PLEN, 3-PLEN e 4-PLEN, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA N° - PLEN (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI N° 4.566, DE 2021

Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, e o Código Penal, para tipificar como crime de racismo a injúria racial, prever pena de suspensão de direito em caso de racismo praticado no contexto de atividade esportiva ou artística, prever pena para racismo religioso e recreativo e para o praticado por funcionário público.

SF/22134.02641-06



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 2º-A.** Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional.

Pena – reclusão, de dois a cinco anos, e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada de metade se o crime é cometido mediante concurso de duas ou mais pessoas.”(NR)

“**Art. 20.**

.....
§ 2º Se qualquer dos crimes previstos neste artigo for cometido através dos meios de comunicação social, publicação em redes sociais, rede mundial de computadores, ou publicação de qualquer natureza:

.....
§ 2º-A. Se qualquer dos crimes previstos neste artigo for cometido no contexto de atividades esportivas, religiosas, artísticas ou culturais, destinadas ao público:

Pena – reclusão, de dois a cinco anos, e proibição de frequência, por três anos, a locais destinados a práticas esportivas, artísticas, culturais, destinadas ao público, conforme o caso.

§ 2º-B. Sem prejuízo da pena correspondente à violência, incorre nas mesmas penas previstas no caput deste artigo quem obstar, impedir ou empregar violência contra quaisquer manifestações ou práticas religiosas de matriz africana.

.....”(NR)

“**Art. 20-A.** Os crimes previstos nesta Lei terão as penas aumentadas de um terço até a metade, quando ocorrerem em contexto ou com intuito de descontração, diversão ou recreação.”(NR)

“**Art. 20-B.** Os crimes previstos nos arts. 2º-A e 20 desta Lei terão as penas aumentadas de um terço até a metade, quando praticados por funcionário público, conforme definição prevista no Código Penal, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las.”(NR)

“**Art. 20-C.** Na interpretação desta Lei, o juiz deve considerar como discriminatória qualquer atitude ou tratamento dado à pessoa ou a grupos minoritários que cause constrangimento, humilhação, vergonha,

SF/22134.02641-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

SF/22134.02641-06

medo ou exposição indevida, e que usualmente não se dispensaria a outros grupos em razão da cor, etnia, religião ou procedência.” (NR)

“Art. 20-D. Em todos os atos processuais, cíveis e criminais, a vítima dos crimes de racismo deverá estar acompanhada de advogado ou defensor público.” (NR)

Art. 2º O § 3º do art. 140 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 140.

.....
§ 3º Se a injúria consiste na utilização de elementos referentes a religião ou à condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência:

Penas – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.” (NR)

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

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator