

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.885, de 2022, do Senador Renan Calheiros, que *define os crimes de intolerância política e dá outras providências*.

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para exame, em decisão terminativa, com base no art. 101, II, *d* do Regimento Interno do Senado Federal, o Projeto de Lei nº 2.885, de 2022, de autoria do Senador Renan Calheiros, que *define os crimes de intolerância política e dá outras providências*.

Inicialmente a proposição define a intolerância política como sendo os atos que se concretizam *na violência, na hostilidade ou em qualquer forma de discriminação da vítima por conta de sua orientação política ou partidária*.

Em seu art. 2º reafirma a garantia da liberdade de manifestação e do pluralismo político e, em um rol exemplificativo, assegura as seguintes liberdades: apoio a determinada causa social; apoio a programa de partido político regularmente constituído e a seus candidatos; discordância em relação a propostas apresentadas no período eleitoral ou fora dele; crítica a ações de governo; uso de vestimentas que externem orientação política ou partidária; e protesto pacífico.

O art. 3º do PL disciplina as normas processuais penais aplicáveis à matéria disposta no projeto. Nesse sentido, trata da ação penal e estabelece que para os crimes previstos no PL a ação será pública incondicionada, salvo quando haja previsão expressa de que será privativa do ofendido. Há, ainda,



previsão de ação penal privada subsidiária da pública, a ser ajuizada no prazo de seis meses, contados do fim do prazo para o oferecimento da denúncia, para os casos em que o Ministério Público não intentar ação penal pública no prazo legal.

Os artigos 4º a 12 da proposição tratam dos tipos penais que criminalizam a intolerância política, nos seguintes moldes:

Discriminação política

Art. 4º Praticar, induzir ou incitar a discriminação por conta de orientação política ou partidária, impedindo, restringindo ou constringendo alguém de exercer os seus direitos:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa, se o fato não constitui crime mais grave.

Parágrafo único: o crime previsto no caput somente se procede mediante queixa.

Violência Política

Art. 5º Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem por conta de orientação política ou partidária:

Pena – reclusão, 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

§ 1º Se resulta qualquer uma das hipóteses previstas no § 1º do art. 129 do Código Penal brasileiro:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

§ 2º Se resulta qualquer uma das hipóteses previstas no § 2º do art. 129 do Código Penal brasileiro:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

§ 3º Se resulta morte e as circunstâncias evidenciam que o agente não quis o resultado, nem assumiu o risco de produzi-lo:

Pena – reclusão, de 6 (seis) a 12 (doze) anos.

Ameaça política

Art. 6º Ameaçar alguém por palavra escrita ou gesto ou qualquer outro meio simbólico de causar-lhe mal injusto e grave por conta de orientação política:

Pena – reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

§ 1º Aumenta-se de metade a pena quando a vítima for compelida a retirar-se do lugar em que se encontra.



§2º O crime previsto no caput somente se procede mediante queixa.

Injúria política

Art. 7º Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro por conta de orientação política:

Pena – detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

§1º Aumenta-se de metade a pena quando a vítima for compelida a retirar-se do lugar em que se encontra.

§2º O crime previsto neste artigo somente se procede mediante queixa.

§3º Se o crime é cometido ou divulgado em quaisquer modalidades das redes sociais da rede mundial de computadores, aplica-se em triplo a pena.

Intolerância política no mercado de trabalho

Art. 8º Negar oportunidade de trabalho a candidato por conta de sua orientação política:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem, pela mesma motivação, demite funcionário ou retarda a sua ascensão funcional.

§ 2º Aumenta-se de metade a pena se as condutas descritas no caput e § 1º deste artigo forem cometidas no âmbito do serviço público.

§3º Os crimes previstos neste artigo somente se procedem mediante queixa.

Intolerância política no acesso a bens e serviços

Art. 9º. Impedir o acesso ou recusar atendimento em estabelecimento comercial, negando-se a servir, atender ou receber cliente ou comprador por conta de sua orientação política:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem, pela mesma motivação:

I – promove campanha de boicote contra determinado estabelecimento comercial ou profissional liberal;

II – divulga lista de estabelecimentos comerciais ou de profissionais liberais com o fim de boicotá-los.

§ 2º Aumenta-se de metade a pena se a conduta descrita no caput deste artigo referir-se a serviço público.



§3º Os crimes previstos neste artigo somente se procedem mediante queixa. Intolerância política no ensino.

Intolerância política no ensino

Art. 10. Recusar, negar ou impedir a inscrição ou ingresso de aluno em estabelecimento de ensino de qualquer grau, por conta de sua orientação política:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

§1º Aumenta-se de metade a pena se a conduta for praticada contra menor de dezoito anos.

§2º Nas mesmas penas do caput e do §1º deste artigo incorre o professor que, de qualquer modo, discriminar aluno por conta de orientação política.

§3º Os crimes previstos neste artigo somente se procedem mediante queixa.

Dano ao patrimônio

Art. 11. Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia, móvel ou imóvel, por conta de orientação política:

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

§1º Se o crime é cometido:

I - com violência à pessoa ou grave ameaça;

II – com emprego de substância inflamável, explosiva ou arma de fogo, se o fato não constitui crime mais grave;

III - com prejuízo considerável para a vítima:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§2º Aumenta-se de metade se o crime é cometido:

I - contra o patrimônio da União, de Estado, do Distrito Federal, de Município ou de autarquia, fundação pública, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviços públicos;

II – contra o patrimônio de Partido Político e/ou de candidatos a cargos eletivos durante o período eleitoral.

Obstrução de via pública

Art. 12. Obstruir via pública com o fim de contestar o resultado de eleição declarado pela justiça eleitoral ou de promover desconfiança em relação ao processo eleitoral:



Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (anos) anos, e multa.

§ 1º Se o crime previsto no caput deste artigo for praticado com uso de grave ameaça ou violência à pessoa:

Pena – Reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa, se o caso não constitui crime mais grave.

§2º Nas mesmas penas previstas no caput e no §1º deste artigo incorre o funcionário público que, chamado a desobstruir a via pública, deixa de agir ou retarda a sua ação como forma de expressar a sua condescendência para com a conduta descrita no caput deste artigo.

§ 3º Aumenta-se de metade a pena para o agente que financia diretamente a conduta descrita no caput deste artigo ou por intermédio de pessoa jurídica.

Os artigos 13 e 14 do projeto tratam, respectivamente, de causa de aumento de pena, quando os crimes que envolvam intolerância política forem praticados em concurso de pessoas, e de mais uma forma qualificada do crime de homicídio, quando cometido por razão de intolerância política.

No art. 15, o PL traz uma inovação ao prever a possibilidade de partido político com representação no Congresso Nacional, ajuizar ação penal privada em relação aos crimes previstos no Título XII (Dos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito) da Parte Especial do CP, se a ação penal pública não for proposta no prazo legal.

Por fim, o art. 16 do projeto prevê como efeito da condenação a perda do cargo ou função pública, para o servidor público, e a suspensão do funcionamento do estabelecimento particular, por prazo não superior a três meses, enquanto o art. 17 impede a aplicação da Lei nº 9.099, de 1995, aos crimes de intolerância política.

Em sua justificativa o autor da proposta lembra que a diversidade do povo brasileiro vem sendo tolhida por atitudes que constroem a manifestação livre e pacífica do pensamento e da orientação política. São atos de violência física, retaliações por parte de empregadores, boicotes etc. que têm por finalidade excluir dos espaços públicos pessoas que pensam diferente. Pontua, ainda, que como a lei não pune tais atos, os agressores continuam agindo sem constrangimento ou receio de repressão. Assim, como forma de tutelar o pluralismo político e a manifestação pública do pensamento, de forma livre e pacífica, o projeto busca inibir e punir todo e qualquer ato discriminatório em razão do posicionamento político.



Até o momento não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

II – ANÁLISE

Os direitos penal e processual são matérias de competência privativa da União e sujeita à plena disposição pelo Poder Legislativo, *ex vi* dos artigos 22, I e 48, *caput*, da Constituição Federal, nos limites materiais constitucionais.

Não identificamos vícios de injuridicidade ou regimentalidade no Projeto.

A constitucionalidade e os aspectos técnicos das inovações propostas serão examinadas ao longo deste relatório e, sendo necessário, serão apresentadas emendas ao final unicamente para aperfeiçoar o PL.

O projeto é conveniente e oportuno, pois trata de tema importantíssimo para a nossa democracia.

A criação de novos tipos penais é uma opção de política criminal, em que o legislador, atento aos acontecimentos da sociedade, opta por criminalizar determinada conduta, seja para prevenir novas ocorrências ou para impingir a pena propriamente dita ao criminoso, como forma de retribuir o mal causado pelo crime.

Os artigos 4º, 8º, 9º e 10 tipificam como infração penal condutas discriminatórias e intolerantes.

Entendemos que a criminalização da discriminação política e da intolerância política no mercado de trabalho, no acesso a bens e serviços e no ensino, é bastante razoável. Essas condutas, na nossa visão, são dotadas de significativo desvalor, pois se pautam no repúdio à diversidade e ao pluralismo. Ademais, entendemos que quando a discriminação e a intolerância atingem a orientação política ou partidária, dá-se um primeiro passo para regimes autoritários.

Esses quatro tipos penais guardam semelhança com tipos penais dispostos na Lei nº 7.716, de 1989 – Lei Antirracismo –, e no que se refere às penas previstas pelo projeto, algumas estão no mesmo patamar das previstas nessa Lei, enquanto outras não.



Com efeito, o crime de discriminação política tem a mesma pena do crime previsto no art. 20, *caput*, da Lei Antirracismo, que tipifica a conduta racista de *praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional*. O PL, contudo, não trata das modalidades qualificadas, a exemplo do que ocorre na Lei Antirracismo. Já a pena do crime de intolerância política no mercado de trabalho é de 1 a 3 anos de reclusão, enquanto a do tipo penal assemelhado, previsto no art. 4º da Lei Antirracismo, que criminaliza a conduta de *negar ou obstar emprego em empresa privada*, é de reclusão de 2 a 5 anos. Da mesma forma, as penas dos crimes de intolerância política no acesso a bens e serviços e de intolerância política no ensino são de reclusão, de 1 a 3 anos, e multa, enquanto as dos tipos penais equivalentes, previstos, respectivamente, nos artigos 5º e 6º da Lei Antirracismo, são de reclusão, de 1 a 3 anos e 3 a 5 anos.

É clara a semelhança dos tipos penais propostos nos artigos 4º, 8º, 9º e 10 do PL com os previstos nos artigos 4º, 5º, 6º e 20 da Lei Antirracismo. Com efeito, em ambos os casos busca-se proteger direitos contra atos de discriminação e intolerância. Os bens jurídicos protegidos também guardam equivalência. É o caso, por exemplo, da liberdade política e a de crença, ambas diretamente ligadas ao direito da livre expressão do pensamento. Desse modo, por uma questão de coerência e proporcionalidade, entendemos que os crimes de discriminação e intolerância à liberdade política devem receber punição semelhante à dos crimes que envolvem discriminação ou preconceito de religião, previstos na Lei Antirracismo.

De igual modo, como estamos falando de tipos penais de gravidade equivalente, considerando que todos os crimes da Lei Antirracismo são de ação penal pública incondicionada, não haveria justificativa para que as ações penais relativas às condutas de que tratam os artigos 4º, 8º, 9º e 10 sejam privativas do ofendido.

O PL ainda tipifica como crime, em seus artigos 5º, 6º, 7º e 11, a violência política, a ameaça política, a injúria política e o dano ao patrimônio.

Todas essas condutas já são consideradas crimes, nos termos da legislação vigente, em vista dos tipos penais previstos nos artigos 129, 140, 147 e 163 do CP. Entretanto, a proposição cria tipos penais específicos, em que a motivação do crime é a orientação política ou partidária, caso em que as penas cominadas, de maneira geral, serão mais severas. Entendemos que a punição diferenciada proposta se mostrou razoável.



No caso da violência política, contudo, é necessário um ajuste para que não se crie uma norma penal mais benéfica (*novatio legis in melius*). É que embora o PL trate das lesões corporais (leve, grave, gravíssima e seguida de morte) motivadas por orientação política, é silente quanto às lesões corporais cometidas em âmbito doméstico previstas nos parágrafos 9º a 11 do art. 129 do CP. Como o projeto em análise tem contornos de uma lei especial, entendemos que, no caso específico de lesão corporal com motivação por orientação política, não mais seria aplicável o tipo penal qualificado de que trata o § 9º e as causas de aumento de penas dos parágrafos 10 e 11.

Quanto à ameaça política, o projeto prevê pena de reclusão, de 6 meses a 2 anos, e multa, e estabelece que se trata de crime que se procede mediante queixa. Entretanto, para o crime de ameaça previsto no art. 147 do CP, a pena cominada é de detenção, de um a seis meses, ou multa, e a ação penal é pública, condicionada à representação. À vista disso, se o crime do projeto é mais grave, entendemos que não há justificativa para a previsão da ação penal privada.

Para o crime de injúria política, o projeto prevê pena de detenção de 1 a 3 anos, e multa. Já para o crime de injúria disposto no § 3º do art. 140 do CP, que *consiste na utilização de elementos referentes a religião ou à condição de pessoa idosa ou com deficiência*, é prevista pena de reclusão de 1 a 3 anos, e multa. Por se tratar de crimes que, na nossa visão, possuem a mesma gravidade, não identificamos motivo para o tratamento penal mais brando dado pelo PL.

A punição diferenciada para o crime de dano ao patrimônio por conta de orientação política, conforme já assinalado acima, é razoável. Da mesma forma, entendemos ser adequada a previsão da causa de aumento de pena disposta no § 2º do art. 11 do PL, para quando a vítima for Partido Político e/ou de candidatos a cargos eletivos durante o período eleitoral. Trata-se de um tipo penal que além de tutelar o patrimônio das pessoas, contribui para manter a higidez patrimonial dos partidos e candidatos nas corridas eleitorais, o que é salutar para a democracia. Não obstante, é necessário corrigir uma aparente falha técnica no projeto. É que a modalidade simples desse crime é punida com reclusão, enquanto a qualificada (mais grave) é punida com detenção.

A proposição em exame ainda apresenta o tipo penal denominado “obstrução de via pública” em seu art. 12. Entendemos que esse tipo penal pode ter a sua constitucionalidade questionada, uma vez que limita o exercício do direito de manifestação e reunião previsto na CF (art. 5º, XVI). Ademais, a



princípio, o direito de contestar o resultado de uma eleição é lícito, para isso, aliás, o Código Eleitoral prevê a possibilidade de interposição de recursos seja para os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) ou para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

É de se observar, ainda, que feito o bloqueio de uma via pública, mas havendo ordem da autoridade administrativa competente ou judicial para que a via seja liberada, caso haja recusa dos manifestantes em acatar a ordem, já se poderia falar em crime de desobediência. De igual modo, práticas que impliquem em violência física ou grave ameaça, bem como a conduta do funcionário público que deixa de agir, quando obrigado por lei, também configuram infrações penais.

Já a causa de aumento de pena prevista no art. 13 do projeto, para os crimes que envolvam intolerância política praticados em concurso de pessoas, e a forma qualificada do crime de homicídio, na forma do art. 14, são muito bem-vindas e, por certo, contribuirão para prevenir e punir adequadamente tais condutas.

O art. 15 do PL dispõe que partido político com representação no Congresso Nacional poderá ajuizar ação penal privada subsidiária da pública no caso dos crimes cometidos no Título XII (Dos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito) da Parte Especial do CP.

Os partidos políticos com representação no Congresso Nacional tiveram um reconhecimento diferenciado pela atual Constituição Federal. Com efeito, a eles foi assegurado o direito de impetrarem mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, a) e ações diretas de inconstitucionalidade e declaratórias de constitucionalidade (art. 103, VIII). A legitimidade para deflagrar tais ações reforça um compromisso com a proteção do Estado Democrático de Direito.

Embora a ideia de legitimar os partidos políticos a deflagrar a ação penal privada subsidiária da pública pareça seguir essa mesma linha e o bem jurídico protegido pelos crimes de que trata o referido Título XII seja o próprio Estado Democrático de Direito, temos dúvida quanto ao acerto da previsão. É que o objetivo de um órgão acusador, antes da própria concretização da acusação, deve ser a busca pela justiça. Assim, considerando que tanto os acusados por crimes contra o Estado Democrático de Direito, como os partidos políticos, sempre serão movidos por pautas políticas, nos parece que faltaria a isenção necessária ao partido político para, não restando comprovado



o ilícito penal, requerer o arquivamento de um inquérito ou a própria absolvição de um acusado.

O art. 16 estabelece a perda do cargo ou função pública do servidor público e a suspensão do funcionamento do estabelecimento particular como efeito da condenação pelos crimes de intolerância política.

A perda da função pública já é prevista como efeito da condenação pelos incisos I e II do art. 92 do CP, quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública, ou quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a quatro anos nos demais casos.

Para os crimes previstos no projeto, não importa o montante de pena aplicada, a perda da função seria um efeito necessário da condenação. Esse efeito penal mais gravoso é uma opção de política criminal, mas considerando que, a princípio, tais crimes não envolvem abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública e, com exceção do crime de violência política, têm pena básica máxima que varia entre dois e três anos de reclusão, entendemos que esse efeito não se mostrou razoável ou proporcional.

Por fim, o art. 17 do projeto impede a aplicação da Lei nº 9.099, de 1995, aos crimes de intolerância política. Esse é um preceito com o qual concordamos, pois, diante da gravidade das condutas, não devem ser oferecidos benefícios aos agentes, a exemplo do que já ocorre na Lei Maria da Penha (art. 41), no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 226, § 1º) e no Código de Trânsito Brasileiro (art. 291, § 1º, I, II e III).

Em vista da análise acima, verifica-se que o projeto trata de outros temas além da criminalização de condutas. Talvez por isso esteja assim ementado: *Define os crimes de intolerância política e dá outras providências*. Ocorre que a fórmula “dá outras providências” tem sido evitada, pois não explicita de forma clara o objeto da lei, conforme determina o art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 1998. Assim, também buscaremos aperfeiçoar esse ponto da proposição.



III – VOTO

Diante do exposto, somos favoráveis à **aprovação** do PL nº 2.885, de 2022, com o oferecimento das seguintes emendas:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 2.885, de 2022, a seguinte redação:

Define os crimes de intolerância política, assegura condutas relacionadas à liberdade de manifestação e ao pluralismo político, disciplina o tipo de ação penal a ser manejada para esses crimes e impede a aplicação da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e qualifica o crime de homicídio, quando cometido por razão de intolerância política.

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se aos artigos 4º a 11 do Projeto de Lei nº 2.885, de 2022, as seguintes redações:

“

Art. 4º

.....

§ 1º Se o crime previsto no caput deste artigo for cometido por intermédio dos meios de comunicação social, de publicação em redes sociais, da rede mundial de computadores ou de publicação de qualquer natureza:

Pena: reclusão de dois a cinco anos e multa.

§ 2º 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 políticas.



§ 3º No caso do § 1º deste artigo, o juiz poderá determinar, ouvido o Ministério Público ou a pedido deste, ainda antes do inquérito policial, sob pena de desobediência:

I - o recolhimento imediato ou a busca e apreensão dos exemplares do material respectivo;

II - a cessação das respectivas transmissões radiofônicas ou televisivas;

II - a cessação das respectivas transmissões radiofônicas, televisivas, eletrônicas ou da publicação por qualquer meio;

III - a interdição das respectivas mensagens ou páginas de informação na rede mundial de computadores.

§ 4º Na hipótese do § 1º deste artigo, constitui efeito da condenação, após o trânsito em julgado da decisão, a destruição do material apreendido.”

“

Art. 5º

.....

§ 4º Se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade:

Pena - reclusão, de um a três anos.

§ 5º Nos casos previstos nos §§ 1º a 3º deste artigo, se as circunstâncias são as indicadas no § 4º deste artigo, aumenta-se a pena em 1/3 (um terço).

§ 6º Na hipótese do § 4º deste artigo, a pena será aumentada de um terço se o crime for cometido contra pessoa portadora de deficiência.”

“

Art. 6º

.....

§ 2º Somente se procede mediante representação.”

“

Art. 7º

Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

.....”



“

Art. 8º

Pena: reclusão de dois a cinco anos.

.....

§ 2º”

“

Art. 9º

.....

§ 2º”

“

Art. 10.

Pena: reclusão de três a cinco anos.

.....

§ 2º”

“**Art. 11.**

.....

§ 1º ”

.....

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

.....”

EMENDA Nº - CCJ

Suprimam-se ao os arts. 12 e 15 do Projeto de Lei nº 2.885, de 2022, procedendo-se à renumeração necessária.

EMENDA Nº - CCJ



Dê-se ao art. 16 do Projeto de Lei nº 2.885, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 16.** Para os crimes previstos nesta lei, constitui efeito da condenação a suspensão do funcionamento do estabelecimento particular por prazo não superior a três meses.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

