

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei da Câmara n.º 122, de 2006 (Projeto de Lei n.º 5.003, de 2001, na origem), da Deputada Iara Bernardi, que *altera a Lei n.º 7.716, de 5 de janeiro de 1989, o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e o Decreto-Lei 5.452, de 1.º de maio de 1943, para coibir a discriminação de gênero, sexo, orientação sexual e identidade de gênero.*

RELATOR: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Está sob exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) n.º 122, de 2006 (Projeto de Lei n.º 5.003, de 2001, na origem), de autoria da Deputada Iara Bernardi.

Redigido sob o formato de lei avulsa, o texto original limitava-se a prescrever sanções administrativas às pessoas jurídicas por práticas discriminatórias motivadas por orientação sexual, com base no princípio da igualdade, inscrito no art. 5º da Constituição da República.

Aprovado pela Câmara dos Deputados em 23 de novembro de 2006, sob a forma de substitutivo, o projeto submetido à revisão do Senado

tem formato de lei modificativa e natureza mais abrangente. Ele pretende alterar a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que cuida de punir crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, para nela inserir punição também aos crimes praticados por discriminação de gênero, sexo, orientação sexual e identidade de gênero. Nesse sentido, não só criminaliza diversas condutas, como define o rito de apuração dos atos discriminatórios, amplia os efeitos da condenação deles decorrentes, e altera a Consolidação das Leis do Trabalho e o Código Penal, neste inserindo uma qualificadora para o crime de injúria.

No Senado, o projeto – inicialmente distribuído ao exame apenas da CDH e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) – foi também remetido à análise prévia da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), por força de requerimento.

Na CAS, ele foi entregue à relatoria da Senadora Fátima Cleide, instruído por sete audiências públicas e aprovado na forma de novo substitutivo, que acatou o teor da proposta da Câmara quanto à proibição do preconceito e da discriminação fundados em orientação sexual, identidade de gênero, sexo e gênero. O substitutivo acolheu, igualmente, a qualificação de injúria derivada da manifestação de preconceito, mas inovou ao sugerir a criminalização do preconceito e da discriminação fundados na condição de pessoa idosa ou com deficiência e ao ampliar o combate à discriminação por “procedência nacional” para a de “origem”.

Depois de ser analisada pela CDH, onde não foi alvo de emendas até o momento e já ensejou a realização de doze audiências públicas de instrução, a proposta da Câmara também será objeto de exame da CCJ.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, compete a este Colegiado opinar sobre matéria que trate da garantia e promoção dos direitos humanos, caso específico do PLC nº 122, de 2006.

Do ponto de vista formal, ele respeita as cláusulas pétreas e o princípio da reserva de iniciativa, materializa-se na espécie adequada de lei e



versa sobre matéria afeta à competência legislativa da União e às atribuições dos membros do Congresso Nacional.

Com relação ao mérito, julgamos ser inequívoca a importância da iniciativa da Deputada Iara Bernardi, que encontra amparo na Declaração Universal de Direitos Humanos, segundo a qual toda pessoa tem o direito de ser reconhecida como tal perante a lei, em todos os lugares, independentemente de cor, etnia, sexo, orientação sexual, identidade de gênero, idade, gênero, credo, origem, grau de escolaridade, condição física etc. Afinal de contas, esses são fatores acidentais ou fortuitos que não se erigem como causa de merecimento ou de desmerecimento intrínseco de ninguém. A intolerância e a discriminação ancoradas nesses preconceitos desrespeitam a dignidade humana fundamental de todas as pessoas.

Não temos dúvida, tampouco, da necessidade de coibir a discriminação e de garantir a universalidade do direito à igualdade e à diversidade, pois a discriminação atentatória de direitos – qualquer que seja ela – merece represália social e estatal, devendo ser condenada juridicamente.

Entendemos, ainda, que a proposta da Câmara foi aperfeiçoada com as diretrizes impostas à matéria no substitutivo apresentado pela CAS após a realização de diversas audiências públicas. Pautado nos pressupostos da não discriminação, da intervenção penal mínima, da clareza e simplicidade da linguagem e da ampliação do rol dos beneficiários da lei que pune os crimes resultantes de preconceito e discriminação, o substitutivo estende a proteção legal às pessoas idosas ou com deficiência e limita-se a disciplinar as condutas fundamentais para a garantia do respeito à dignidade humana.

Na elaboração do presente relatório para a CDH, buscamos aprofundar essa discussão, construindo uma linha de trabalho na qual a mudança legislativa almejada se volte a combater o ódio, a intolerância e o preconceito contra todas as pessoas, em respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana, da indivisibilidade dos direitos humanos e do recurso à lei penal em último caso.

Lembramos, a propósito, que a consciência da indivisibilidade dos direitos humanos está na raiz do combate ao preconceito e à



discriminação, que tem sede constitucional no Brasil, amparando-se nos princípios e nas normas que conferem à dignidade da pessoa humana a condição de princípio-base informador da estrutura fundamental de toda a arquitetura da Lei Maior. Não por acaso, já em seu preâmbulo, a Constituição da República faz da tolerância uma de suas marcas definidoras, visto que ancora o Estado democrático de direito “nos valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”. Também ao enunciar os Princípios Fundamentais (art. 1º), ela indica entre os fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político (incisos III e V), tendo este hoje a acepção de respeito e tolerância à diversidade humana. Ademais, assenta, entre os objetivos fundamentais do País, a promoção do bem de todos, “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, inciso IV). Por fim, proclama a igualdade de todos perante a lei (art. 5º, *caput*); declara invioláveis a intimidade, a vida privada e a honra das pessoas (inciso X); prevê que a lei punirá qualquer forma de discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais (inciso XLI); e condena a prática do racismo, reportando-se a ele como “crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei” (inciso XLII).

Diante de tal quadro e considerando que o preconceito e a discriminação serão mais bem enfrentados com a participação e o compromisso de todos, iniciamos uma série de reuniões com diversos segmentos sociais para a construção de um texto que traduzisse o consenso possível em torno do tema. Essas reuniões possibilitaram efetuar importantes modificações tanto na proposta da Câmara quanto no substitutivo da CAS, resultando num texto construído na base da participação e da boa vontade, e firmemente calcado no compromisso de produzir a melhor legislação possível.

O substitutivo ora apresentado é fruto dessas discussões e busca concretizar a mínima intervenção legal com a máxima proteção de direitos. Nesse sentido, eliminamos da proposta a remissão ao Código Penal, a fim de garantir a apreciação da matéria de forma independente e exclusiva. Também ampliamos expressões para resolver temores associados a atitudes ofensivas a espaços religiosos, de modo que não somente os templos, mas os eventos religiosos ficam resguardados e podem rejeitar práticas com as quais tenham



discordância de natureza doutrinária. Procuramos, igualmente, conferir mais abrangência aos segmentos protegidos, de maneira a evitar a estigmatização de qualquer grupo social, pois, vale repetir, cuida-se de proteger as pessoas de serem vítimas de preconceitos, do ódio e da intolerância.

Diante desse esforço político de buscar o acordo e a conciliação, enfrentamos reações ao projeto de quem o considera exagerado nessa proteção. Entretanto, não nos parece uma atitude razoável considerar exagerado o combate ao preconceito contra as pessoas em razão de sua cor, etnia, religião, de sua origem, de seu gênero sexual, de sua idade, de sua orientação sexual, de sua condição de pessoa com deficiência.

Estamos convictos de que ninguém perde e todos ganham com o substitutivo ora apresentado. Ele se consubstancia em modificação legislativa que não traz prejuízos de nenhuma ordem a ninguém e ainda é capaz de elevar nosso patamar civilizatório, ao incorporar o entendimento de que a vida humana com dignidade pressupõe respeito e de que o combate à discriminação assume destaque num sistema jurídico referenciado nos Direitos Humanos e nas liberdades públicas.

Ouvimos a todos na busca de um texto que, embora saibamos que não é o ideal, fica próximo à vontade das partes envolvidas nesse debate. Com isso, fizemos **seis alterações** no relatório:

A **primeira alteração** atendeu ao pedido de setores religiosos para que não entrássemos na polêmica da homofobia.

A **segunda alteração** é que colocamos no artigo 8º do substitutivo apresentado, em seu parágrafo único, parte final, "**resguardado o respeito devido aos espaços religiosos,**" quanto à manifestação de afetividade de qualquer pessoa em local público ou privado aberto ao público.

Em complemento à segunda mudança, atendemos a outra sugestão, eis a **terceira alteração**: a de acrescentar ao parágrafo único do artigo 8º, do substitutivo, a palavra "eventos", sendo que a redação final ficou: "**resguardado o respeito devido aos espaços e eventos religiosos**".



A **quarta alteração** que fizemos é que colocamos numa única Lei todo o tipo de preconceito, para que ninguém dissesse que tínhamos feito uma Lei especial para a orientação sexual, ou seja, todos os discriminados estarão contemplados. Assim, agradeço quanto a isso, principalmente o movimento negro por ter aceitado o debate e entendido esse ponto de vista.

A **quinta alteração** é que nos preocupamos em elaborar uma Lei que combata aquilo que consideramos ser unanimidade: " combata o ódio, a intolerância e a violência de um ser humano contra o outro".

E, por fim, **a sexta alteração**, após diversas discussões, pediu-se que o projeto não fosse remetido ao Código Penal Brasileiro e seguisse na linha de combate ao ódio, à intolerância e ao preconceito contra todas as pessoas, em respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana e da indivisibilidade dos direitos humanos. Por isso, retiramos do relatório, o artigo 3º, que alterava o artigo 140, parágrafo 3º, do Código Penal Brasileiro e que apresentava a seguinte redação: "

"**Art. 3º** 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 raça, cor, etnia, religião, origem, gênero, sexo, orientação sexual, identidade de gênero ou condição de pessoa idosa ou com deficiência:

..... (NR)"

Assim foi feito, retiramos do relatório o artigo mencionado anteriormente.

E procuramos avançar num texto que aponte caminhos para a manutenção dos Direitos e Garantias Fundamentais e, como disse Nelson Mandela, um dos maiores líderes dos últimos tempos na luta constante pelos direitos humanos:



"Sonho com o dia em que todos levantar-se-ão e compreenderão que foram feitos para viverem como irmãos."

"Ninguém nasce odiando outra pessoa pela cor de sua pele, ou por sua origem, ou sua religião. Para odiar, as pessoas precisam aprender e, se elas aprendem a odiar, podem ser ensinadas a amar, pois o amor chega mais naturalmente ao coração humano do que seu oposto,..."

Por fim, Mandela também disse: " como é bom ensinar uma criança a amar e como é truçulento, hediondo, querer ensinar uma criança odiar a outra por preconceito. Isso é uma violência contra ambas!"

Ao longo desses anos de vida parlamentar e principalmente nesse último ano dialogamos com inúmeras pessoas sobre o tema aqui em debate. Ouvimos histórias e nos emocionamos com elas. Contaram-nos os inúmeros preconceitos sofridos, muitas vezes um único ser humano sofre por ser negro, ser pobre e ter a sua orientação sexual questionada e reprimida violentamente todos os dias.

Por tudo isso, ao definirmos por esse substitutivo, sentimos o coração e a alma tranquilos e de que estamos fazendo a nossa parte na história, sempre perseguindo a justiça, a igualdade e a liberdade como direitos de todos e para todos.

Ao longo de nossas vidas aprendemos a sempre nos colocar no lugar do outro e assim fazemos nesse momento, ao lembrar as palavras do Papa Francisco quando esteve aqui no Brasil: "quem sou eu para julgar a conduta do outro".

De fato, a norma ora proposta reforça a perspectiva de prevalência dos direitos humanos e condena toda prática atentatória de direitos que tenha por fundamento o ódio e a intolerância por qualquer característica ou condição do ser humano. Ela resulta da compreensão de que não há preconceito ou discriminação que seja menor ou menos prejudicial à integridade e à dignidade humana, porque essas práticas são igualmente lesivas e desumanizantes. Tem por fundamento a dignidade humana e o



pluralismo político como conceitos básicos, além de dois princípios que lhe são elementares: a liberdade e a igualdade. A igualdade não implica negação de diferenças, mas pressupõe a garantia da não discriminação. Da mesma forma, a dignidade humana e o pluralismo político, como princípios fundamentais da República, obrigam o Estado a coibir a discriminação e a garantir tolerância, civilidade e imparcialidade de tratamento.

Nesse contexto, cuidamos de elaborar uma regulação de convivência que contemple duas máximas milenares: a liberdade de arbítrio e o respeito ao próximo. É certo que as condutas criminalizadas não tratarão da esfera da consciência, mas da esfera da convivência, definindo apenas comportamentos que impliquem lesão a direito alheio. Em consonância com a Lei Maior, o texto que ora propomos almeja proteger a vida, não somente em seu sentido biológico, mas nas relações sociais indispensáveis ao seu desenvolvimento, visto que a discriminação também pode conduzir à morte social. Em suma, com a mínima intervenção no ordenamento jurídico, ele amplia a proteção legal a todas as pessoas, contribuindo para transformar a legislação vigente em poderoso instrumento de afirmação da igualdade fundamental entre os seres e da dignidade da pessoa humana.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 122, de 2006, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CDH (SUBSTITUTIVO) ao Projeto de Lei da Câmara nº 122, de 2006

Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para definir e punir os crimes de ódio e intolerância resultantes de discriminação ou preconceito.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:



Art. 1º A ementa da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Define e pune os crimes de ódio e intolerância resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, origem, gênero, sexo, orientação sexual, identidade de gênero ou condição de pessoa idosa ou com deficiência.”

Art. 2º Os arts. 1º, 3º, 4º, 8º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º** Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes de ódio e intolerância resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, origem, gênero, sexo, orientação sexual, identidade de gênero ou condição de pessoa idosa ou com deficiência. (NR)”

“**Art. 3º**

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, por motivo de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, origem, gênero, sexo, orientação sexual, identidade de gênero ou condição de pessoa idosa ou com deficiência, obstar a promoção funcional.

..... (NR)”

“**Art. 4º**

§ 1º Incorre na mesma pena quem, por motivo de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, origem, gênero, sexo, orientação sexual, identidade de gênero ou condição de pessoa idosa ou com deficiência:

..... (NR)”

“**Art. 8º** Impedir o acesso ou recusar atendimento em estabelecimentos comerciais ou locais abertos ao público.

.....

Parágrafo único: Incide na mesma pena quem impedir ou restringir a manifestação de afetividade de qualquer pessoa em local público ou privado aberto ao público, resguardado o respeito devido aos espaços e eventos religiosos. (NR)”



“**Art. 20.** Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou o preconceito de raça, cor, etnia, religião, origem, gênero, sexo, orientação sexual, identidade de gênero ou condição de pessoa idosa ou com deficiência:

..... (NR)”

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

