

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 4.575, DE 2004

Determina que as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a grupos raciais, étnicos e religiosos possam ser objeto de ação civil pública.

**Autor:** Deputada CELCITA PINHEIRO

**Relator:** Deputado JOSÉ ROBERTO ARRUDA

### I - RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania proposição de autoria da ilustre Deputada Celcita Pinheiro, que determina que as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a grupos raciais, étnicos e religiosos possam ser objeto de ação civil pública. Para tanto, é proposta inclusão de inciso ao art. 1º da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública).

A autora esclarece que pretende “preencher lacuna da lei que regula a ação civil pública, que não abriga ações que visem a coibir agressões a valores que fazem parte da própria alma do povo brasileiro”.

Apresentada em dezembro de 2004, a proposição obedece a regime de tramitação ordinária. Portanto, em atenção ao que dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o projeto será apreciado conclusivamente pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 24, II, e art. 54, I).

Nesta oportunidade, cabe a esta CCJC o exame da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa, em caráter terminativo, e de mérito, nos termos regimentais.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

O projeto de lei em exame atende, em linhas gerais, aos pressupostos constitucionais formais relativos à competência da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação da iniciativa parlamentar, nos termos dos arts. 22, I, 48 e 61, *caput*, todas da Constituição Federal.

Em relação aos demais aspectos, verifica-se que a proposição tem conteúdo jurídico adequado, e atende aos ditames legais e regimentais.

Quanto à técnica legislativa, a proposição está bem formulada e atende os requisitos da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, e da Lei Complementar n. 107, de 26 de abril de 2001, que dispõem sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, em atenção ao comando do art. 29 da Constituição Federal.

No mérito, é de se considerar a iniciativa da autora do projeto em questão em harmonia com os mais recentes parâmetros constitucionais. Com efeito, a Reforma do Judiciário promovida pela Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, reconheceu o caráter prioritário dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, aprovados pelo Congresso Nacional conforme os trâmites e quoruns qualificados exigidos para as emendas constitucionais.

Desta forma, além de se pautar nas relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II, da Constituição Federal), o Brasil passa a dar primazia aos direitos humanos também no âmbito do ordenamento jurídico interno, a partir da EC 45/2004.

O permissivo constitucional (§ 3º, do art. 5º da Constituição Federal) confere status de emenda constitucional às normas de direito

internacional que dispõem sobre a proteção dos direitos humanos. Esta medida inclui o Brasil entre os países que ampliam ao máximo o valor dado às garantias de proteção dos direitos humanos e se comprometem, em sede constitucional, com o cumprimento prioritário dos acordos internacionais sobre o tema.

A presente proposição não deriva exatamente de um tratado internacional sobre direitos humanos, mas tem como nítida referência a *Declaração de Durban*, resultante da Conferência Mundial Contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, na África do Sul, de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001.

Naquela ocasião teve início o que se pode considerar a fase de adensamento do regime internacional contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas de intolerância correlatas. Este é um regime específico que se inclui no sistema especial de proteção dos direitos humanos e que tem como pedra fundamental a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965. O Brasil participa desta Convenção, da qual se tornou Signatário em 1966, e Parte, através da ratificação, em 1968.

A negociação de um tratado ou documento vinculante (*“hard law”*) que traduza o novo consenso sobre as questões de intolerância deverá ainda passar por fases que podem durar um par de anos, uma década ou mais. Não obstante os passos lentos em que geralmente se desenvolvem os regimes internacionais, é certo que o primeiro e decisivo passo já foi dado. Trata-se da própria *Declaração de Durban*, sobre a qual já nos referimos. Ela reflete todo o conteúdo simbólico da questão internacional posta, qual seja, a luta decisiva pela eliminação das formas de intolerância que violam o princípio da igualdade entre todos os seres humanos.

É com base neste documento não-vinculante (*“soft law”*), mas que pode e deve ser considerado um marco para o regime internacional contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas de intolerância correlatas, que esta proposição se justifica, do ponto de vista da implementação nacional dos acordos mundiais.

Vale, portanto, considerar algumas das constatações e recomendações feitas pelos membros da comunidade internacional, entre os quais o Brasil, consubstanciadas na *Declaração de Durban*, precisamente sobre as formas de intolerância identificadas e sobre os remédios jurídicos apropriados:

*“2. Reconhecemos que racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata ocorrem com base em raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica e que as vítimas podem sofrer múltiplas ou agravadas formas de discriminação calcadas em outros aspectos correlatos como sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outro tipo, origem social, propriedade, nascimento e outros;*

*(...)*

*102. Estamos conscientes das obrigações morais por parte de todos os Estados comprometidos e incitamos estes Estados a tomarem medidas efetivas e adequadas para deter e reverter as conseqüências duradouras destas práticas;*

*103. Reconhecemos as conseqüências das formas passadas e contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata como graves desafios à paz e à segurança mundial, à dignidade humana, à realização dos direitos humanos e às liberdades fundamentais de muitas pessoas em todo o mundo, em particular dos africanos, afrodescendentes, povos de origem asiática e povos indígenas;*

*104. Reafirmamos firmemente, como necessidade premente de justiça, que deve ser assegurado às vítimas das violações dos direitos humanos resultantes do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, especialmente à luz de sua situação social, cultural e economicamente vulnerável, o acesso à justiça, bem como assistência jurídica e, quando necessário, recursos e proteção efetivos e adequados, incluindo **o direito a obter justa e adequada indenização ou satisfação por qualquer dano sofrido como resultado de tal discriminação**, de acordo com o que está consagrado em vários instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos, em particular na Declaração Universal de Direitos Humanos e na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial;*

*(...)*

*163. Para o propósito de efetivo combate ao racismo e à discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, nos campos civil, político, econômico, social e cultural, a **Conferência Mundial recomenda** a todos os Estados que **sua estrutura legislativa nacional deve, expressa e especificamente, proibir a discriminação racial e proporcionar remédios ou reparações judiciais efetivas, inclusive através da designação de órgãos nacionais independentes e especializados.***

164. Insta os Estados, em relação aos procedimentos corretivos previstos por suas leis internas, que levem em consideração o que segue:

(a) O acesso a tais procedimentos corretivos deve estar amplamente disponível de forma não-discriminatória e igualitária;

(b) **Os recursos processuais existentes no contexto da ação pertinente devem ser levados ao conhecimento das vítimas** de discriminação racial, que devem ser ajudadas a deles se beneficiarem, de acordo com o caso em particular;

(...)

#### **Remédios jurídicos, reparações e indenizações.**

165. Insta os Estados a reforçar a proteção contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata assegurando que **todas as pessoas tenham acesso aos remédios jurídicos eficazes e gozem do direito de se dirigirem aos tribunais nacionais competentes e a outras instituições nacionais para solicitar reparação ou satisfação justa e adequada pelos danos ocasionados por tais formas de discriminação.** Enfatiza, ainda, a importância de os denunciadores, vítimas de atos de racismo e discriminação racial, terem acesso à proteção da lei e dos tribunais, e chama a atenção para a necessidade de serem amplamente divulgados os recursos jurídicos e outros remédios legais existentes, e que estes sejam de fácil acesso, rápidos e não excessivamente complicados;

166. Insta os Estados a adotar as medidas necessárias, como previsto na legislação nacional, para **assegurar o direito das vítimas de obter reparação e satisfação justa e adequada diante de atos de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, e a formular medidas efetivas para prevenir a repetição de tais atos;**” (Declaração de Durban – Relatório da Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (Durban, África do Sul, 31 de agosto a 8 de setembro de 2001). Texto traduzido do original em inglês por Célia Cymbalista e Edni Gugelmin. Revisão Técnica de Tônia Van Acker. Publicado no sítio eletrônico do Comitê Paulista para a Década da Cultura para a Paz – Um programa da UNESCO – 2001 – 2010. Texto disponível na Internet em <[http://www.comitepaz.org.br/Durban\\_1.htm](http://www.comitepaz.org.br/Durban_1.htm)>. Acesso em 20/5/2005.) Grifado

Por outro lado, vale ressaltar a importância que vem ganhando no direito brasileiro a questão do ressarcimento dos danos morais coletivos. Esta conceituação ocupa a vanguarda das discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre responsabilidade civil. Portanto, é estimulante para esta Comissão saber que a autora da proposição em análise está em sintonia com o mais atual debate sobre instrumentos processuais para a reparação de danos morais coletivos.

A par do tratamento dado à matéria pela Constituição Federal (art. 1º, III, que estabelece a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado democrático de direito; e art. 5º, XLII, que considera a prática do racismo crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei) e pelas leis penais ordinárias (Lei n. 7.716, de 1989, que pune os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor; alterada pela Lei n. 9.459, de 1997, que pune os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional), é fundamental que se garanta às comunidades e grupos ofendidos o direito de pleitear em juízo o justo ressarcimento pelos danos morais coletivos causados pela atitude intolerante e preconceituosa que os tenha causado.

Neste sentido, excelente também a escolha da Ação Civil Pública como instrumento por excelência para fazer valer esses direitos. Inspirada nas “*Class Actions*” do direito anglo-saxão, a ação civil pública está prestes a completar 20 anos de implementação nacional em defesa dos direitos coletivos, bens e interesses difusos.

A temática dos direitos humanos e da luta contra a intolerância através da ação afirmativa ou através da Ação Civil Pública vem sendo tratada em excelente nível doutrinário por Fábio Konder Comparato, em *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*, III Edição, São Paulo, Editora Saraiva, 2003; pelo atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim B. Barbosa Gomes, em *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: O Direito como instrumento de transformação social - A experiência dos EUA*, Rio de Janeiro e São Paulo, Renovar, 2001; por Valerio de Oliveira Mazzuoli, em *Tratados internacionais* (com comentários à Convenção de Viena de 1969), 2. ed., rev., ampl. e atual, São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2004; e pela consagrada processualista Ada Pellegrini Grinover, que nestes 20 anos tem guiado os aplicadores do direito na implementação da Ação Civil Pública no Brasil

e agora também na Ibero-América, com o novo Código Modelo de Processos Coletivos.

Cabe mencionar também, a propósito, alguns artigos importantes a respeito desses temas que estão disponíveis na Internet: André L. S. Aguiar, "Assédio Moral: estudo de caso de maus-tratos por racismo no ambiente de trabalho", artigo publicado na versão eletrônica da Revista Científico, da Faculdade Ruy Barbosa, Salvador, BA, texto disponível na Internet em <http://www.cientifico.frb.br>; Cristina Baida Beccari. "Discriminação social, racial e de gênero no Brasil", em 12/4/2005, texto disponível na Internet em DireitoNet <http://www.direitonet.com.br>; Carlos Alberto Bittar Filho, "Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro", texto disponível na Internet em Jus Navigandi <http://www1.jus.com.br>; e Pedro da Silva Dinamarco, "Associações e Sindicatos na defesa judicial da coletividade", texto disponível na Internet em Mundo Jurídico <http://www.mundojuridico.adv.br>.

Com estas considerações esperamos ter demonstrado o quanto um singelo projeto de lei como o que aqui se analisa pode significar do ponto de vista da afirmação de direitos contra a intolerância, em todas as suas formas. A inclusão desta garantia processual significa a abertura de perspectivas de reparação de danos que podem influir para a alteração da realidade das vítimas da discriminação racial, da xenofobia e das formas de intolerância correlatas.

Por todo o exposto e congratulando-me com a autora desta proposição, a ilustre Deputada Celcita Pinheiro, voto pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei n. 4.575, de 2004 e, no mérito, por sua aprovação.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2005.

Deputado JOSÉ ROBERTO ARRUDA  
Relator