

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 7.475, DE 2017

Apensados: PL nº 11.218/2018 e PL nº 2.287/2019

Revoga os Capítulos IV e V do Título I da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

**Autor:** Deputado Veneziano Vital do Rêgo

**Relator:** Deputado Arthur Oliveira Maia

## I - RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, em regime ordinário de tramitação e sujeito à apreciação do Plenário, o **Projeto de Lei nº 7.475, de 2017**, que revoga os Capítulos IV e V do Título I da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

O texto é composto por dois artigos, cabendo destacar que o primeiro dispõe que ficam revogados os Capítulos IV e V do Título I da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

À proposição foram apensados dois expedientes com os seguintes objetivos:

**a) Projeto de Lei nº 11.218, de 2018** – Descriminaliza certos atos contra a honra, aumenta a pena para o crime de injúria quando

utilizado elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência e dá outras Providências.

Outrossim, inclui capítulo I – “Dos Atos Ilícitos Contra a Honra” ao Título III – “Dos atos Ilícitos” pertencente a Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002 com a seguinte redação:

### “TÍTULO III

#### Dos Atos Ilícitos

(...)

#### Capítulo I

##### Dos Atos Ilícitos Contra a Honra

Art. 188A - Caluniar alguém, imputando-lhe falsamente fato definido como crime.

Art. 188B - Difamar alguém, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação.

Art. 188C - Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro.

Art. 188D - Não constituem injúria ou difamação:

I - a ofensa irrogada em juízo, na discussão da causa, pela parte ou por seu procurador;

II - a opinião desfavorável da crítica literária, artística ou científica, salvo quando inequívoca a intenção de injuriar ou difamar;

III - o conceito desfavorável emitido por funcionário público, em apreciação ou informação que preste no cumprimento de dever do ofício.

Parágrafo único - Nos casos dos incisos I e III, responde pela injúria ou pela difamação quem lhe dá publicidade.” (NR)

Art. 2º Ficam alterados os arts. 140 e 144 do capítulo V – “dos crimes contra a honra” do Decreto Lei 2848 de 07 de dezembro de 1940 que passarão a ter seguinte redação:

“Art. 140 - Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro com a utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião,

origem ou a condição de pessoa idosa ou pessoa de deficiência.

Pena - reclusão de um a quatro anos e multa.

(...)

Art. 144 - Se, de referências, alusões ou frases se infere injúria de que trata o art. 140, quem se julga ofendido pode pedir explicações em juízo. Aquele que se recusa a dá-las ou, a critério do juiz, não as dá satisfatórias, responde pela ofensa.”

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

Art. 4º Ficam revogados os arts. 138, 139, inciso IV do art. 141, 142, 143 e 145 do Decreto Lei 2848 de 07 de dezembro de 1940.”

**b) Projeto de Lei nº 2.287, de 2019 – Descriminaliza as condutas tipificadas como injúria e difamação.**

Necessário trazer à baila o respectivo conteúdo:

“Art. 1º Aquele que difamar, imputando fato ofensivo a reputação de outrem, ou injuriar, ofendendo a dignidade ou o decoro de outrem, comete ato ilícito, nos termos do art. 186, do Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Parágrafo único. As condutas descritas acima são passíveis de indenização, nos termos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Art. 2º Revoga-se os artigos 139, 140, 142, 143, 144 e 145 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal).

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

Em seguida, as peças legislativas foram enviadas a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para apreciação.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a **constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito** das proposições *sub examine*, a teor dos arts. 22 e do 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

As peças legislativas **atendem os preceitos constitucionais** concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22 e 61, todos da Constituição da República.

Com relação à **juridicidade** dos Projetos de Lei, constatamos que apenas o **texto principal** se encontra em harmonia com o Sistema Jurídico Brasileiro. Isso porque, tanto o **PL nº 11.218, de 2018**, quanto o **PL nº 2.287, de 2019**, pretendem trazer ao mundo jurídico regra já plasmada no Código Civil, que dispõe, em seu art. 186, que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

Nesse diapasão, frise-se a desnecessidade de elencar, como pretende o **expediente 11.218, de 2018**, um rol de atos que terão a natureza supramencionada, até porque nunca seria possível atingir um rol exaustivo, já que a cláusula genérica acima transcrita abarca uma infinidade de condutas praticadas rotineiramente, cabendo ao julgador a apreciação do caso concreto. Não obstante, o mesmo se pode asseverar acerca das exceções mencionadas no pretenso art. 188-D.

Por sua vez, a **peça 2.287, de 2019**, também não inova o arcabouço legal, na medida em que repete sistemática já adotada pelas normas existentes, que preconiza que o dano moral constitui ato ilícito e que, portanto, será passível de reclamo judicial visando a sua indenização.

Todavia, as apontadas injuridicidades serão sanadas no Substitutivo ora apresentado, que se limitará a efetuar as modificações pretendidas no Código Penal.

No que tange à **técnica legislativa**, destaque-se que as duas proposições apensadas não respeitaram os postulados dispostos na Lei Complementar n.95, de 1998.

Ressalte-se que a retromencionada norma dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, bem como estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

O seu art. 3º leciona que a lei será estruturada em três partes básicas, quais sejam, a parte preliminar, que compreende a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; a parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; e a parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Convém frisar, no ponto, que o artigo primeiro revelará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação. Contudo, os expedientes em análise não obedeceram a tal norma, haja vista que os arts. 1º já consignam, diretamente, a inovação legal.

Urge mencionar que a proposição principal, apesar de não ter observado o comando em discussão, observa-se que contém redação sucinta, onde o seu objeto coincide com a própria expressão a ser disposta no art. 1º, razão pela qual consideramos desnecessária qualquer modificação nesse sentido.

Por oportuno, as máculas mencionadas serão corrigidas no Substitutivo a ser ofertado.

Já no que diz respeito ao **mérito penal**, é imperioso consignar a brilhante justificação disposta no projeto de lei principal:

*“O Direito Penal é regido por uma série de princípios, que têm por função orientar o legislador*

ordinário no intuito de limitar o poder punitivo estatal por meio do estabelecimento de garantias aos cidadãos.

Merecem destaque os princípios da intervenção mínima e da subsidiariedade, segundo os quais a lei penal deve ser vista como a *ultima ratio*, isto é, como a última opção do sistema legislativo para a proteção de bens jurídicos, até mesmo para se evitar a banalização da punição ao infrator. Desse modo, o direito penal somente deve atuar quando fracassarem as outras formas de sanção e de composição de conflitos previstas nos demais ramos do Direito.

Nesse sentido, valiosas são as lições de Guilherme de Souza Nucci:

**“(...) o direito penal não deve interferir em demasia na vida do indivíduo, retirando-lhe autonomia e liberdade. Afinal, a lei penal não deve ser vista como a primeira opção (prima ratio) do legislador para compor conflitos existentes em sociedade, os quais, pelo atual estágio de desenvolvimento moral e ético da humanidade, sempre estarão presentes.**

Há outros ramos do Direito preparados a solucionar as desavenças e lides surgidas na comunidade, compondo-as sem maiores traumas. O direito penal é considerado a *ultima ratio*, isto é, a última cartada do sistema legislativo, quando se entende que outra solução não pode haver senão a criação de lei penal incriminadora, impondo sanção penal ao infrator. (...) Podemos anotar que **a vulgarização do direito penal, como norma solucionadora de qualquer conflito, pode levar ao seu descrédito e, conseqüentemente, à ineficiência de seus dispositivos.**” (grifou-se)

Os crimes contra a honra, disciplinados nos arts. 138 a 145 do Código Penal, são exemplos de condutas que claramente não necessitam da intervenção do Direito Penal, tendo em vista que o bem jurídico tutelado – a honra – encontra proteção suficiente em outros ramos do Direito, sobretudo no Direito Civil.

Diversos países já descriminalizaram os delitos de calúnia, injúria e difamação, abolindo-os de seus respectivos sistemas penais, dada a reduzida ofensividade das condutas.

Com efeito, os citados crimes não representam risco à sociedade como um todo, na medida em que ofendem a

*honra de um único indivíduo ou de apenas um grupo de pessoas. Isso não significa dizer que as respectivas condutas deixarão de ser consideradas ilícitas, mas tão somente passarão a configurar ilícitos civis, passíveis de punição pela via da indenização.*

*Situação diversa, mas que, igualmente, justifica a revogação do tipo penal, pode ser observada em relação ao crime de rixa, previsto no art. 137 do Código Penal. Trata-se de delito caracterizado pela existência de briga ou confusão generalizada envolvendo três ou mais pessoas, que pode ou não ser preordenada.*

*É crime residual, que somente se configura quando não for possível individualizar as condutas praticadas por cada um dos contendores – do contrário, cada um dos agentes responderá pela conduta identificada.*

*Verifica-se, atualmente, que o mencionado tipo penal se encontra em desuso, pois, caso os autores sejam individualizados, não há rixa, e sim concurso de crimes e, eventualmente, de pessoas, como ocorre em brigas de gangues ou facções rivais que, lamentavelmente, são os casos mais comuns de confrontos e tumultos generalizados.*

*Além da dificuldade de se caracterizar o crime, vale ressaltar que a pena imposta em razão do cometimento desse delito é ínfima - detenção, de 15 (quinze) dias a 2 (dois) meses, ou multa. Anote-se, ainda, que modalidade qualificada é alvo de críticas por parte da doutrina.*

*Com efeito, o parágrafo único do art. 137 do Código Penal dispõe que se ocorre morte ou lesão corporal de natureza grave, aplica-se, pelo fato da participação na rixa, a pena de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos. Depreende-se da leitura desse dispositivo que o simples fato de participar de uma rixa em que ocorra lesão corporal grave ou morte sujeita todos os participantes a uma pena mais severa, independentemente da existência de culpa ou dolo em relação ao resultado qualificador.*

*Logo, pode-se dizer que a rixa qualificada constitui verdadeira hipótese de responsabilidade penal objetiva, vedada em nosso ordenamento jurídico por força do princípio da culpabilidade - segundo o qual ninguém será penalmente punido se não houver agido com dolo ou culpa.*

*(...).*”

É cediço que o Poder Judiciário se encontra sobrecarregado com infindáveis demandas, mormente as de natureza penal, sendo que apenas um pequeno número de delitos acaba tendo a sua autoria identificada; e uma menor quantidade consegue vislumbrar o respectivo término com o édito condenatório e o respectivo autor verdadeiramente responsabilizado.

Nessa perspectiva, a subsidiariedade do Direito Penal impõe o reconhecimento de que nenhuma outra ciência, ou mesmo uma outra área jurídica, seja capaz de velar o valor em jogo. Sucede-se que, como bem assentado na justificação acima transcrita, o Direito Civil revela-se suficiente para apurar, inibir e responsabilizar eventual desobediência à regra social de respeito às concepções morais dos indivíduos.

Portanto, com exceção do delito de injúria racial, mostra-se premente a descriminalização dos crimes contra a honra, bem como da rixa, contribuindo, assim, para a celeridade dos processos penais encarregados de apurar e punir as condutas que verdadeiramente lesam bens jurídicos relevantes e que têm o alto potencial de infringir valores inegociáveis da sociedade.

O crime de injúria discriminatória ou racial visa a atingir a honra subjetiva de pessoa(s) específica(s), mediante a utilização de elementos referentes à raça, cor, etnia, religião, origem ou condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência. A intenção do infrator é fazer uso desses elementos com a intenção de depreciar a vítima, maculando a sua honra.

Depreende-se da conduta descrita o seu grande desvalor, o que demanda, não só a sua permanência no arcabouço legislativo penal, mas, também, o aumento da pena máxima abstratamente prevista para o respectivo tipo, passando, assim, de 03 (três), para 04 (quatro) anos, além de multa, como propõe o PL nº 11.218, de 2018.

Com efeito, impõe-se a manutenção da persecução penal do crime em análise através de ação penal pública condicionada à representação. Visa-se, com isso, resguardar a intimidade do ofendido que,

diante do caso concreto, terá condições de aquilatar a viabilidade de autorizar a atuação do órgão acusador.

Por outro lado, todas as condutas atualmente tipificadas nos crimes de rixa e contra honra são abarcadas pelo previsto no artigo 186 do Código Civil, não havendo necessidade de se descreverem “infrações cíveis” específicas no diploma civilista. Ao revés, a pretensão de se criar condutas ilícitas específicas no código civil poderia a gerar efeitos reversos ao pretendido pelo legislador, na medida em que contribuiria para gerar confusões interpretativas e tornar mais difícil a aplicação da lei.

Efetuada tais digressões, do cotejo entre a realidade social e as regras veiculadas nos textos insertos nas proposições em análise, apresenta-se **conveniente** e **oportuna** a aprovação dos mencionados expedientes, visto que atendem, de forma justa e adequada aos reclamos da comunidade.

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.475, de 2017; do Projeto de Lei nº 11.218, de 2018; e do Projeto de Lei nº 2.287, de 2019, todos na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2019.

**Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA**

**Relator**

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.475, DE 2017

Apensados: PL nº 11.218/2018 e PL nº 2.287/2019

Revoga os arts. 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144 e 145, dos Capítulos IV e V do Título I da Parte Especial, bem como altera a redação do art. 140, todos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei revoga os arts. 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144 e 145, dos Capítulos IV e V do Título I da Parte Especial, bem como altera a redação do art. 140, todos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

Art. 2º O 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. Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro com a utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou pessoa de deficiência.

Pena - reclusão de um a quatro anos e multa.

§ 1º Somente se procede mediante representação.

§ 2º Se, de referências, alusões ou frases se infere a injúria descrita no *caput*, quem se julga ofendido pode pedir explicações em juízo. Aquele que se recusa a dá-las ou, a critério do juiz, não as dá satisfatoriamente, responde pela ofensa.” (NR)

Art. 3º Ficam revogados os arts. 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144 e 145 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2019.

**Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA**

**Relator**