

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

PROJETO DE LEI Nº 4.358, DE 2021

“Dispõe sobre a destinação das penalidades a serem aplicadas à prática de discriminação em razão de atos de preconceito racial.”

Autor: Deputado ALEXANDRE FROTA

Relator: Deputado FREI ANASTACIO RIBEIRO

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Deputado Alexandre Frota que, como aduzido na ementa, propõe destinar os valores obtidos com o pagamento de multas decorrentes de condenações pelos crimes de racismo ou injúria racial para o custeio de políticas destinadas ao combate a estas mazelas.

Pretende ainda, o Excelentíssimo Parlamentar, que a destinação dos referidos recursos observe a manifestação prévia de entidades da sociedade civil com atuação no combate ao racismo e à discriminação racial. Na justificativa ao projeto, diz tratar-se de “medida de justiça social que temos por obrigação tomar”.

A matéria encontra-se em tramitação nesta Comissão para exame de mérito.

Não foram apresentados apensos ao projeto original.

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto, nesta Comissão.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

Há muito tempo, os chamados discursos críticos da teoria criminológica da pena vêm contestando a racionalidade ou a efetividade das penas para os fins que lhes seriam manifestos. Dentre outras críticas, questiona-se se a pena compreendida como retribuição, intimidação de autores potenciais, correção individual, afirmação da validade da norma, dentre outras compreensões, realmente serviriam às funções anunciadas, o que em muitos casos se coloca em questão devido não apenas à recorrente ausência de relação entre o encarceramento e as estatísticas de ocorrências criminais, como também devido à clientela específica selecionada pelo sistema penal, constituída em sua esmagadora maioria por indivíduos negros e pobres, os excluídos da sociedade¹.

De todas essas “funções” da pena, parecem não raro estar esquecidos dois elementos centrais: a preocupação efetiva e direta com o dano causado e a centralidade da vítima no processo. Não por outro motivo, têm emergido, sobretudo nas últimas décadas, conjuntos de estudos, doutrinas e experiências, que hoje são albergadas sob a ideia de “justiça restaurativa”.

Segundo a Resolução 2002/12 da ONU², sem descuidar de outras definições possíveis, um processo de justiça restaurativa é “qualquer processo no qual a vítima e o ofensor, e, quando apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime, participam ativamente na resolução das questões oriundas do crime, geralmente com a ajuda de um facilitador”.

1 Nesse sentido, ver SANTOS, **Juarez Cirino dos. Direito penal: Parte Geral**. São Paulo: Tirant lo blanch, 2020.

2 Princípios Básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal. Disponível em https://juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material_de_Apoio/Resolucao_UNU_2002.pdf, acesso em 10/06/2022.



De modo análogo, tem-se, no Brasil, a a Resolução Nº 225, de 31 de Maio de 2016³, do Conselho Nacional de Justiça, que define como objetivo da justiça restaurativa a “conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência” e os “conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados” por meio da “a) participação dos envolvidos, das famílias e das comunidades; b) atenção às necessidades legítimas da vítima e do ofensor; c) reparação dos danos sofridos”.

O projeto ora em comento, como se percebe, não diz respeito especificamente a um processo de justiça restaurativa, uma vez que não trata, por exemplo, de elementos de composição e nem exclui a ideia aflagante de “pena”, tal qual compreendida tradicionalmente pela doutrina. Trata ainda, como visto, da destinação da pena de multa, medida compulsória, tal qual prevista no Art. 32, III, do Código Penal.

Por outro lado, o projeto ora apresentado aproxima-se inequivocamente de um ideal restaurativo ao se preocupar sobretudo com a reparação do dano, por meio da destinação de recursos diretamente ao combate ao racismo, e na participação de vítimas potenciais ou seus representantes, ao prever que terão voz ativa na alocação dos valores auferidos.

Seja qual for a nossa opinião, enquanto membros desta Comissão, sobre as funções ou mesmo a eficácia das penas, podemos acordar sobre a desejabilidade de que a restauração do dano causado venha à primeiro plano. Além disso, é não só razoável como meritório que a destinação dos recursos conte com a participação da sociedade civil organizada.

Trata-se aqui, é claro, pela própria natureza dos crimes envolvidos, de uma reparação coletiva do dano. Nesse sentido, políticas públicas de empoderamento, ações afirmativas e estruturais no Brasil e no mundo têm sido bem-sucedidas não apenas na inclusão socioeconômica de segmentos da sociedade vítimas do racismo, como também no letramento racial de não-negros e não-indígenas, por exemplo, acerca do pacto racista

3 Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1326142022060862a0a3763538e.pdf>, acesso em 10/6/2022.



latente em nossa sociedade e eventuais maneiras de combater sua reprodução. Tratam-se, portanto, de estratégias talvez mais promissoras que a simples penalização e que precisam ser incentivadas, inclusive com a utilização de recursos oriundos das multas auferidas nas penas cominadas.

De outra feita, nada melhor do que a sociedade civil organizada, muito mais próxima das vítimas que a burocracia do Estado, para trazer informações preciosas sobre as necessidades e as prioridades das vítimas de discriminação racial. Ademais, mesmo que não estejam diretamente envolvidas nos crimes, compartilham do bem jurídico tutelado e sofrem também na pele e na alma as consequências de sua violação.

É válido dizer a este respeito, como têm lecionado recentemente juristas negros como o professor Adilson Moreira, que mesmo nos crimes de injúria racial, os atingidos não são unicamente as vítimas diretas, mas todo o coletivo estereotipado e desumanizado por palavras que não constituem simples ofensas, mas formas de reprodução de poderes e hierarquias raciais⁴, que afetam, portanto, todos aqueles que compartilham de origens e características discriminadas. De modo que a reparação coletiva advogada pelo projeto faz-se adequada também para esta modalidade de crime, recentemente, inclusive, equiparada ao crime de racismo por decisão do Supremo Tribunal Federal no Habeas Corpus 154.248.

Feitas todas essas considerações, considero o projeto em tela não apenas meritório, como bastante oportuno e apto a contribuir com o ordenamento jurídico em um momento que, malgrado ainda atravessado por profundas injustiças, também aponta, por outro lado, para um acúmulo de forças, formulações e debates sobre o combate ao racismo e à discriminação racial.

Ademais, como visto, a centralização, no curso dos processos penais, da reparação do dano causado é não só avalizada como também incentivada por organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas e, no Brasil, pelo Conselho Nacional de Justiça.

4 MOREIRA, ADILSON. **Racismo recreativo**. São Paulo: Sueli Carneiro/Pólen, 2019.



Como forma de contribuir com o intento do nobre parlamentar, adiro à sua proposta as seguintes reflexões:

- 1) É razoável que não apenas os recursos auferidos de **multas** oriundas de condenações por crimes de racismo e injúria racial, mas também aqueles oriundos de condenações de **prestação pecuniária** relativas a estes crimes, quando não destinados diretamente à vítima ou seus dependentes, também sejam utilizadas necessariamente em políticas de combate ao racismo. O mesmo raciocínio vale, ainda, para as emergentes **ações civis públicas** que visam combater o racismo e a discriminação racial. Creio que esses acréscimos em nada distam do espírito do texto e o complementam em sua própria lógica.
- 2) Outra questão é que o artigo central do projeto ora em comento versa que os valores aqui discutidos devem ser aplicados em “políticas públicas” e que deve haver “manifestação prévia de entidades da sociedade civil”, referindo-se, portanto, ao que parece, a uma gestão centralizada de recursos operada em caráter público, com uma finalidade específica. Nesse sentido, não parece que o Fundo Penitenciário Nacional, para onde são destinados hoje os valores advindos das multas, seja o *locus* adequado para a gestão desses recursos, uma vez que, dentre outros fatores, segundo o inciso IV do Art. 3º-A da Lei Complementar Nº 79/1994, ao menos 40% desses recursos, excluídos a celebração de convênios ou outros instrumentos, são administrados de forma descentralizada pelos estados.
- 3) Como forma de manter-me fiel ao intento do nobre parlamentar, considero, portanto, que de mais valia seria a constituição de um fundo específico para o desiderato do projeto, o que permitiria não apenas uma gestão centralizada de recursos, evitando sua pulverização, como também melhores condições para se assentar a participação da sociedade civil desejada pelo Deputado, em primeiro lugar.
- 4) De modo a operacionalizar essa constatação, valho-me aqui das reflexões da valorosa Comissão de Juristas de Combate ao Racismo que teve assento nesta Casa⁵ e propôs a instituição de um Fundo

5 O relatório final da Comissão encontra-se disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a->



Nacional de Enfrentamento ao Racismo, também sugerindo, na esteira do projeto em comento, a utilização de multas oriundas de condenações criminais como fonte de receita. Embora aqui não vá se tratar, de modo a circunscrever o debate ao escopo da proposta inicial, de outras fontes de receita, o substitutivo abaixo apresentado abrirá a possibilidade para que outras fontes sejam discutidas na esteira da proposta original dos juristas. Sem prejuízo, é claro, de que o fundo tal qual proposto pela Comissão seja apreciado em sua inteireza em proposição específica.

Feitas todas essas considerações, meu voto é pela **APROVAÇÃO** do PL nº 4.358, de 2021, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 21 de junho de 2022.

Deputado FREI ANASTACIO RIBEIRO
Relator

legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/documentos/outros-documentos, acesso em 14/06/2022.



COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.358, DE 2021

Altera o Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940; a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, a Lei complementar Nº 79, de 07 de janeiro de 1994 e a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, para instituir o Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo (FNER) e garantir fontes de recursos para o enfrentamento ao racismo e à discriminação racial no país.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei, altera o Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940; a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, a Lei complementar Nº 79, de 07 de janeiro de 1994 e a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, para instituir o Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo (FNER) e garantir fontes de recursos para o enfrentamento ao racismo e à discriminação racial no país.

Art. 2º A Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 57-A Fica instituído o Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo (FNER), de natureza contábil e financeira, com a finalidade de constituir fonte de recursos para as ações previstas nesta Lei e para programas de enfrentamento ao racismo.

§ 1º São recursos destinados ao FNER:

I – Multas e prestações pecuniárias decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado em crimes de racismo e injúria racial;

II – Prestações em dinheiro decorrentes de acordos ou condenações com fundamento em dano causado por ato ou



prática de racismo e discriminação racial ou étnica nos casos de ação civil pública.

§ 2º O FNER poderá receber recursos de outras fontes além daquelas definidas nesta Lei.

§ 3º Os recursos auferidos nas modalidades dispostas no art. 57 desta Lei serão preferencialmente repassados ao FNER.

§ 4º Ato do Poder Executivo definirá normas sobre a gestão dos recursos e dos projetos no âmbito do FNER, assim como a organização e o funcionamento do Fundo e as metas de desembolso e de financiamento de políticas públicas.

§ 5º A decisão acerca da destinação dos recursos e dos projetos no âmbito do FNER deverá observar a participação, no mínimo paritária, de representantes de entidades com notório reconhecimento no combate ao racismo e à discriminação racial.

§ 6º O Poder Executivo enviará relatório trimestral pormenorizado ao Congresso Nacional com informações sobre desembolso, gestão e atendimento de políticas públicas por parte do FNER. ”

Art.3º O Art. 45 do Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º:

“Art.45.....

.....

§ 5º Nos casos dos crimes de racismo e injúria racial, se a prestação pecuniária disposta no § 1º deste artigo não for revertida à vítima ou seus dependentes, reverterá diretamente ao Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo – FNER de que trata o art. 57-A da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial. ”



Art.4º A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 13-A:

“Art. 13-A. Havendo acordo ou condenação com fundamento em dano causado por ato ou prática de racismo, discriminação racial ou étnica, nos termos do disposto no art. 1º desta Lei, a prestação em dinheiro reverterá diretamente ao Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo – FNER de que trata o art. 57-A da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial. ”

Art.5º O inciso V do Art.2º da Lei complementar Nº 79, de 07 de janeiro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.2º.....
.....

V - Multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado, excetuadas as decorrentes de sentenças em crimes de racismo e injúria racial, destinadas ao fundo de que trata o art. 57-A da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial. ”

Art 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 21 de junho de 2022.

Deputado FREI ANASTACIO RIBEIRO
Relator

