

A convenção interamericana contra o racismo e a competência penal

*Por Rômulo de Andrade Moreira*¹

Resumen: *Fue publicado en Brasil, el Decreto 10.932, por lo cual se aprueba la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, en los términos del artículo 84, caput, IV, de la Constitución Federal. La convención fue firmada por Brasil en la 43ª. Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en Guatemala, el 5 de junio de 2013, y aprobada por el Congreso Nacional mediante Decreto Legislativo n. 1, de 18 de febrero de 2021, en los términos del § 3. del artículo 5. de la Constitución Federal.*

Palabras clave: Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia - Constitución Federal - Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en Guatemala - Congreso Nacional.

Foi publicado no Diário Oficial da União do último dia 11 de janeiro o Decreto n.º 10.932, promulgando a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas

¹ Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia e Professor de Direito Processual Penal da Universidade Salvador – UNIFACS.

de Intolerância, nos termos do artigo 84, caput, IV, da Constituição Federal.

A convenção foi firmada pelo Brasil na 43ª. Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, na Guatemala, em 5 de junho de 2013, e aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n.º 1, de 18 de fevereiro de 2021, nos termos do [§ 3.º do artigo 5.º da Constituição](#) Federal.

Em 28 de maio de 2021, o governo brasileiro depositou, junto à Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, o instrumento de ratificação da Convenção, entrando em vigor, no plano jurídico externo, em 27 de junho de 2021, conforme preceitua o artigo 20 da Convenção.²

A Convenção define a discriminação racial como sendo “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes”, podendo se basear “em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica.”

Conceitua, outrossim, a discriminação racial indireta, “aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, com base em raça, cor, ascendência ou

² Observa-se que, conforme estabelecido no [inciso I, do caput do art. 49 da Constituição](#), ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional atos que possam resultar em revisão da Convenção e ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

origem nacional ou étnica, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.”

Também está definida na Convenção a discriminação múltipla ou agravada, como sendo “qualquer preferência, distinção, exclusão ou restrição baseada, de modo concomitante, em dois ou mais critérios dispostos anteriormente (raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica), ou outros reconhecidos em instrumentos internacionais, cujo objetivo ou resultado seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes, em qualquer área da vida pública ou privada”

Define-se racismo como “qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial, ocasionando desigualdades raciais e a noção de que as relações discriminatórias entre grupos são moral e cientificamente justificadas”

Considera-se intolerância “um ato ou conjunto de atos ou manifestações que denotam desrespeito, rejeição ou desprezo à dignidade, características, convicções ou opiniões de pessoas por serem diferentes ou contrárias, podendo se manifestar como a marginalização e a exclusão de grupos em condições de vulnerabilidade da participação em qualquer esfera da vida pública ou

privada ou como violência contra esses grupos.”

Nos termos da Convenção, “toda teoria, doutrina, ideologia e conjunto de ideias racistas são cientificamente falsas, moralmente censuráveis, socialmente injustas e contrárias aos princípios fundamentais do Direito Internacional e, portanto, perturbam gravemente a paz e a segurança internacional, sendo, dessa maneira, condenadas pelos Estados Partes.”

Ademais, estabelece-se que “as medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos.”

No Capítulo II da Convenção, dispõe-se que “todo ser humano é igual perante a lei e tem direito à igual proteção contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância, em qualquer esfera da vida pública ou privada”; outrossim, “tem direito ao reconhecimento, gozo, exercício e proteção, em condições de igualdade, tanto no plano individual como no coletivo, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados na legislação interna e nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes.”

Os Estados Partes comprometem-se “a prevenir, eliminar, proibir e punir, de acordo com suas normas constitucionais e com as disposições da Convenção, todos os atos e manifestações de racismo, discriminação racial e formas correlatas de intolerância, bem como a adotar as políticas especiais e

ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos.”

Tais medidas ou políticas “não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o propósito ou objeto da Convenção, não resultarão na manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se estenderão além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo.”

Comprometem-se, ademais, “a formular e implementar políticas cujo propósito seja proporcionar tratamento equitativo e gerar igualdade de oportunidades para todas as pessoas, em conformidade com o alcance desta Convenção; entre elas, políticas de caráter educacional, medidas trabalhistas ou sociais, ou qualquer outro tipo de política promocional, e a divulgação da legislação sobre o assunto por todos os meios possíveis, inclusive pelos meios de comunicação de massa e pela internet, além de adotar legislação que defina e proíba expressamente o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância, aplicável a todas as autoridades públicas, e a todos os indivíduos ou pessoas físicas e jurídicas, tanto no setor público como no privado, especialmente nas áreas de emprego, participação em organizações profissionais, educação, capacitação, moradia, saúde, proteção social, exercício de atividade econômica e acesso a serviços públicos, entre outras, bem como revogar ou reformar toda legislação que constitua ou produza racismo, discriminação racial e formas correlatas de intolerância.”

São também compromissos assumidos pelos Estados Partes os seguintes:

- 1) Garantir que a adoção de medidas de qualquer natureza, inclusive aquelas em matéria de segurança, não discrimine direta ou indiretamente pessoas ou grupos.
- 2) Garantir que seus sistemas políticos e jurídicos reflitam adequadamente a diversidade de suas sociedades, a fim de atender às necessidades legítimas de todos os setores da população, de acordo com o alcance desta Convenção.
- 3) Garantir às vítimas do racismo, discriminação racial e formas correlatas de intolerância um tratamento equitativo e não discriminatório, acesso igualitário ao sistema de justiça, processo ágeis e eficazes e reparação justa nos âmbitos civil e criminal, conforme pertinente.
- 4) Considerar agravantes os atos que resultem em discriminação múltipla ou atos de intolerância, ou seja, qualquer distinção, exclusão ou restrição baseada em dois ou mais critérios enunciados nos Artigos 1.1 e 1.3 desta Convenção.
- 5) Realizar pesquisas sobre a natureza, as causas e as manifestações do racismo, da discriminação racial e formas correlatas de intolerância em seus respectivos países, em âmbito local, regional e nacional, bem como coletar, compilar e divulgar dados sobre a situação de grupos ou indivíduos que sejam vítimas

do racismo, da discriminação racial e formas correlatas de intolerância.

- 6) Estabelecer ou designar, de acordo com sua legislação interna, uma instituição nacional que será responsável por monitorar o cumprimento desta Convenção, devendo informar essa instituição à Secretaria-Geral da OEA.
- 7) Promover a cooperação internacional com vistas ao intercâmbio de ideias e experiências, bem como a executar programas voltados à realização dos objetivos desta Convenção.

Com a finalidade de monitorar a implementação dos compromissos assumidos na Convenção, permite-se que, dentre outros vários mecanismos de proteção e acompanhamento da convenção (indicados taxativamente no documento), “qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental juridicamente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização dos Estados Americanos, pode apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Parte.”

Além disso, “qualquer Estado Parte pode, quando do depósito de seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece a competência da Comissão para receber e examinar as comunicações em que um Estado Parte alegue que outro Estado Parte incorreu em violações dos direitos humanos dispostas nesta Convenção, caso em que serão aplicáveis todas as normas de procedimento

pertinentes constantes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos assim como o Estatuto e o Regulamento da Comissão.”

Dispõe-se, afinal, que “nenhuma disposição da Convenção será interpretada no sentido de restringir ou limitar a legislação interna de um Estado Parte que ofereça proteção e garantias iguais ou superiores às estabelecidas na Convenção, ou no sentido de restringir ou limitar as convenções internacionais sobre direitos humanos que ofereçam proteção igual ou superior nessa matéria.”

Pois bem.

Lembra-se, inicialmente, que o Brasil define, na Lei nº. 7.716/89, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, bem como o delito de injúria com preconceito, este tipificado no artigo 140, § 3º., do Código Penal.

Feitas tais e primeiras considerações, vejamos a questão da atribuição (para investigar e acusar) e da competência para o processo e julgamento dos crimes resultantes da prática do racismo, da discriminação racial e de outras formas correlatas de intolerância, conforme definições dadas pela referida convenção.

Com efeito, será da competência da Justiça Comum Federal o processo e julgamento do respectivo delito, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente, conforme dispõe o artigo 109, V da Constituição Federal.

De toda maneira, ainda que não se trate de “crime praticado à distância” ou “de espaço máximo” – conforme a tradicional classificação doutrinária -, a competência ainda poderá recair sobre a Justiça Comum

Federal caso o Superior Tribunal de Justiça julgue procedente o incidente de deslocamento de competência, de acordo com o artigo 109, V-A, combinado com o seu § 5º, ambos da Constituição Federal, salvo se se tratar, evidentemente, de um caso de competência por prerrogativa de função, hipótese em que caberá ao respectivo tribunal (ou mesmo ao Superior Tribunal de Justiça ou Supremo Tribunal Federal, se for o caso) o processo e julgamento do suposto autor da infração penal.³

Em ambos os casos, a atribuição para a investigação deverá ser da Polícia Federal, nos termos do artigo 144, § 1º, I (in fine) e IV, da Constituição, além do artigo 1º, III, da Lei nº. 10.446/2002; outrossim, e por óbvio, a atribuição para o oferecimento da denúncia será do Ministério Público Federal.⁴

³ Nos termos do art. 109, V, da Constituição, compete à Justiça Comum Federal processar e julgar “os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente”; ademais, dispõe o seu inciso V-A que à Justiça Comum Federal caberá o processo e julgamento das causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º: “nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.”

⁴ Conforme estabelece o artigo 144, § 1º, IV, cabe à Polícia Federal “exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.”; o artigo 1º, III, da Lei nº. 10.446/2002, dispõe que, “na forma do [inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição](#), quando houver repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme, poderá o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, sem prejuízo da

Lembra-se, por fim, que, tratando-se de prática de racismo, não há falar-se em prescrição, nos termos do artigo 5º, XLII da Constituição, inclusive quando se tratar de injúria racial, conforme recentemente decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Habeas Corpus 154248.⁵

responsabilidade dos órgãos de segurança pública arrolados no [art. 144 da Constituição Federal](#), em especial das Polícias Militares e Cíveis dos Estados, proceder à investigação, dentre outras, das infrações penais relativas à violação a direitos humanos, que a República Federativa do Brasil se comprometeu a reprimir em decorrência de tratados internacionais de que seja parte.”

⁵ Na sessão do dia 28 de outubro do ano passado, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento do Habeas Corpus 154248, no qual se discutia a prescrição no crime de injúria racial, prevalecendo o voto do relator, Ministro Edson Fachin, segundo o qual “a injúria racial traz em seu bojo o emprego de elementos associados ao que se define como raça, cor, etnia, religião ou origem para se ofender ou insultar alguém, havendo ataque à honra ou à imagem alheia, com violação de direitos, como os da personalidade, que estão ligados à dignidade da pessoa humana.” Assim, ainda nos termos do voto do relator, “a injúria é uma forma de realizar o racismo, e agir dessa forma significa exteriorizar uma concepção odiosa e antagônica, revelando que é possível subjugar, diminuir, menosprezar alguém em razão de seu fenótipo, de sua descendência, de sua etnia, sendo possível enquadrar a conduta tanto no conceito de discriminação racial previsto em diplomas internacionais quanto na definição de racismo já empregada pelo STF.”