

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 176
13 agosto 2021
Original: espanhol

RELATÓRIO Nº 168/21
PETIÇÃO 906-16
RELATÓRIO DE ADMISSIBILIDADE

FÁBIO DE JESUS RIBEIRO
BRASIL

Aprovado pela Comissão na sessão nº 2216 realizada em 13 de agosto de 2021.

Citar como: CIDH, Relatório nº 168/21. Petição 906-16. Admissibilidade. Fábio de Jesus Ribeiro.
Brasil. 13 de agosto de 2021.

I. DADOS DA PETIÇÃO

| | |
|----------------------------|---|
| Parte peticionária: | Manuela Menezes Silva |
| Suposta vítima: | Fábio de Jesus Ribeiro |
| Estado denunciado: | Brasil ¹ |
| Direitos invocados: | Artigos 5 (integridade pessoal), 7 (liberdade pessoal), 8 (garantias judiciais), 11 (proteção da honra e da dignidade), 17 (proteção da família), 24 (igualdade perante a lei) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana de Direitos Humanos ² |

II. TRÂMITE ANTE LA CIDH³

| | |
|---|---|
| Apresentação da petição: | 12 de maio de 2016 |
| Informação adicional recebida durante a etapa de estudo: | 17 de maio de 2016, 28 de junho de 2016, 7 de dezembro de 2016, 17 de janeiro de 2017, 24 de janeiro de 2017, 31 de janeiro de 2017, 6 de fevereiro de 2017, 6 de março de 2017, 10 de março de 2017, 13 de março de 2017, 7 de abril de 2017, 11 de abril de 2017, 17 de abril de 2017, 5 de maio de 2017, 8 de maio de 2017, 16 de maio de 2017, 22 de maio de 2017, 23 de maio de 2017, 30 de maio de 2017 e 17 de outubro de 2017 |
| Notificação da petição ao Estado: | 23 de outubro de 2019 |
| Primeira resposta do Estado: | 24 de janeiro de 2020 |
| Observações adicionais da parte peticionária: | 19 de março de 2021 |
| Observações adicionais do Estado: | 25 de maio de 2021 |

III. COMPETÊNCIA

| | |
|---|---|
| Competência <i>Ratione personae</i>: | Sim |
| Competência <i>Ratione loci</i>: | Sim |
| Competência <i>Ratione temporis</i>: | Sim |
| Competência <i>Ratione materiae</i>: | Sim, Convenção Americana (depósito do instrumento de ratificação realizado em 25 de setembro de 1992) |

IV. DUPLICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS E COISA JULGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZAÇÃO, ESGOTAMENTO DOS RECURSOS INTERNOS E PRAZO DE APRESENTAÇÃO

| | |
|--|---|
| Duplicação de procedimentos e coisa julgada internacional: | Não |
| Direitos declarados admissíveis: | Artigos 5 (integridade pessoal), 8 (garantias judiciais), 11 (proteção da honra e da dignidade), 24 (igualdade perante a lei) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana, com relação aos seus artigos 1.1 (dever de respeitar os direitos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) |
| Esgotamento de recursos internos ou procedência de uma exceção: | Sim, nos termos da seção VI |
| Apresentação dentro de prazo: | Sim, nos termos da seção VI |

¹ Conforme disposto no artigo 17.2.a do Regulamento da Comissão, a Comissária Flávia Piovesan, de nacionalidade brasileira, não participou do debate nem da decisão deste assunto.

² Doravante “Convenção” ou “Convenção Americana”.

³ As observações de cada parte foram devidamente trasladadas à parte contrária.

V. FATOS ALEGADOS

1. A peticionária denuncia que o Estado violou os direitos da suposta vítima ao não punir as expressões baseadas no preconceito contra as pessoas LGTBI emitidas por um vereador da cidade de Feira de Santana, amparado por imunidade, enquanto exercia suas funções.

2. A peticionária narra que em 16 de maio de 2016 Fabio de Jesus Ribeiro, representando as organizações Grupo de Liberdade Igualdade e Cidadania Homossexual e Articulação da Parada Gay de Feira de Santana, apresentou uma denúncia à Comissão de Diversidade Sexual e Combate à Homofobia da Ordem dos Advogados do Brasil da Bahia, pelas reiteradas expressões, consideradas “LGBTfóbicas” pela peticionária, emitidas pelo então vereador da cidade de Feira de Santana, Edivaldo Lima, no exercício de suas funções públicas⁴. Em sua denúncia, a suposta vítima especificou que em algumas declarações essa autoridade chamou as pessoas LGBTI de “filhos do demônio” e “aberrações”, entre outras palavras degradantes; e alegou que tais expressões atentavam contra o artigo 5 da Constituição Federal do Brasil, que consagra o direito de igualdade perante a lei.

3. Alega a peticionária que a atuação do citado vereador não é uma conduta isolada; pelo contrário, diversas reportagens e investigações jornalísticas mostram que tais expressões são recorrentes em alguns parlamentares. Nessa linha, acrescenta que, embora o Brasil seja um Estado laico, existe um forte movimento religioso dentro das bancadas governamentais que, em alguns casos, utilizam palavras de ódio, violência e segregação contra as pessoas LGBTI, estimulando que sejam humilhadas e ridicularizadas.

4. Alega que a legislação interna não reconhece os atos de discriminação contra a população LGBTI como crimes e as pessoas que integram o parlamento não tomaram ações para regular essa situação. Enfatiza que tal situação é agravada porque os vereadores têm imunidade e gozam de inviolabilidade pelas opiniões, palavras e votos que realizem no exercício de seu mandato, devido ao artigo 29, inciso XVIII, da Constituição Federal do Brasil de 1988. Por isso, sustenta que, mesmo se fosse aprovada uma legislação que permitisse punir as expressões discriminatórias contra pessoas LGBTI, essas autoridades não poderiam ser punidas devido a essa proteção legal. Nessa ordem, a peticionária considera que esses funcionários aproveitam sua imunidade para cometer atos discriminatórios.

5. Em virtude dessas considerações, a parte peticionária denuncia que o Estado violou os direitos da suposta vítima, ao permitir que as questionadas expressões emitidas pelo vereador da cidade de Feira de Santana fiquem impunes. Afirma que o senhor Jesus Ribeiro e sua família sofrem discriminação constante devido a tais declarações e, apesar disso, não podem tomar ações contra os promotores da LGBTfobia. No entanto, os peticionários não fornecem mais detalhes a respeito desta última afirmação.

6. Com relação ao esgotamento dos recursos internos, alegam que se configura a exceção do artigo 46.2.a) da Convenção Americana, já que não existe na legislação interna brasileira uma norma específica que permita punir as condutas homofóbicas ou transfóbicas. Alega que, em conformidade com o artigo 5 da Constituição brasileira, não é possível penalizar uma conduta sem que esteja previamente estabelecida numa lei⁵; por isso, é impossível iniciar uma ação contra as expressões realizadas pelo então vereador da cidade de Feira de Santana. Também sustenta que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito da figura da imunidade confirma a impossibilidade de iniciar qualquer ação civil ou penal contra essa autoridade.

7. Finalmente, sustenta que, embora recentemente, conforme as alegações apresentadas pelo Estado, o Supremo Tribunal Federal tenha permitido que a homofobia e a transfobia sejam punidas com base

⁴ Como exemplo, a parte peticionária anexa os seguintes comunicados à imprensa: <http://www.tribunafeirense.com.br/noticias/15140/vereador-e-contra-atendimento-a-travestis-e-transsexuais-em-centro-de-referencia-da-mulher.html>; y <https://www.blogdovelame.com/tag/feira-de-santana/>

⁵ Constituição Federal do Brasil de 1988. “Artigo 5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIX. não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal; [...]”.

na Lei Nº 7716/89, que define a prática de discriminação ou preconceito racial como crime⁶, o governo interpôs diversos recursos judiciais a fim de questionar essa sentença. Conforme a informação fornecida, essa lei pune os crimes resultantes da discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. Nesse sentido, tal regulação estabelece tanto as práticas que serão punidas, como a sanção que corresponde a cada ato. Adicionalmente, argumenta que, embora tenham sido adotadas políticas públicas a favor da comunidade LGBTI, tais decisões unicamente constituem atos administrativos que não estabelecem deveres de alcance geral para todas as autoridades.

8. O Estado, por sua vez, responde que os fatos alegados não representam violações de direitos humanos que lhe sejam atribuíveis. Sustenta que existem diversos instrumentos e decisões no nível interno que garantem o direito à liberdade de orientação sexual. A esse respeito, indica que o Supremo Tribunal Federal reconheceu jurisprudencialmente esse direito e que, no âmbito das políticas públicas, o “Pacto contra a violência LGTBfóbica”, proposto pelo governo federal, busca combater a violência em detrimento da comunidade LGBTI.

9. Em 2019, mediante o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão 26 (doravante “ADO26”), o Supremo Tribunal Federal declarou que a ausência de uma lei penal que permita punir os atos homofóbicos e transfóbicos era inconstitucional, ao não permitir que a proteção prevista no artigo 5, inciso 41, da Constituição⁷ se torne efetiva. Em razão disso, o referido tribunal dispôs que, até que o Congresso Nacional adote uma nova legislação, essas condutas serão entendidas como práticas racistas e, em consequência, serão enquadradas na tipificação prevista pela Lei Nº 7.716/89, que define a prática de discriminação ou preconceito racial como crime. Nessa linha, a citada sentença argumentou: “*as práticas homotransfóbicas se qualificam como espécies do gênero racismo, na dimensão de racismo social [...] na medida em que tais condutas têm como resultado atos de segregação que degradam os integrantes do grupo LGBT, em razão de sua orientação sexual ou de sua identidade de gênero [...]*”⁸. Detalha que tal decisão é vinculante e tem eficácia geral; por isso, a partir de sua adoção os argumentos da parte petionária ficaram sem sustento, já que os atos de discriminação contra a comunidade LGBTI cometidos após a publicação da citada sentença serão processados como crimes resultantes da discriminação de raça.

10. Também acrescenta que, contrário do assinalado pela parte petionária, os recursos interpostos pelo governo a respeito da ADO26 somente buscam esclarecer seu alcance e conteúdo. Concretamente, argumenta que um dos recursos se destina a conhecer o método de interpretação utilizado para resolver a questão; enquanto a outra ação somente busca detalhar o alcance da Lei Nº 7716/89, para fins de não punir indevidamente atos de expressão de pensamento e liberdades artísticas, científicas e de exercício profissional.

11. Por outro lado, o Brasil afirma que em geral as constituições dos países democráticos costumam prever regras explícitas de imunidade parlamentar não como um privilégio concedido àquele que ocupa o cargo parlamentar, mas como uma garantia inata ao exercício das funções do Poder Legislativo. A esse respeito, detalha que o Supremo Tribunal Federal indicou: “*apesar de serem indesejáveis, as ofensas pessoais proferidas no âmbito da discussão política, que respeitem os limites traçados pela própria Constituição, não são passíveis de reprimenda judicial. Imunidade que se caracteriza como proteção adicional à liberdade de expressão, com o objetivo de assegurar a fluidez do debate público e, por último, a própria democracia*”. Em razão disso, sustenta, um parlamentar ou vereador não pode ser processado por suas opiniões, palavras ou votos, inclusive se tal expressão é contrária ao modo de pensar da cidadania em geral.

⁶ Conforme a informação apresentada, essa lei pune os crimes resultantes da discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. Nesse sentido, tal regulação estabelece tanto as práticas que serão punidas, como a sanção que corresponde a cada ato.

⁷ Constituição Federal do Brasil de 1988. “Artigo 5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XLI. a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais; (...)”

⁸ Sentença disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO26votoMAM.pdf>

12. O Estado alega que, apesar de que a manifestação do questionado vereador municipal possa ser contrária ao modo de pensar de outros parlamentares ou dos próprios cidadãos, as expressões questionadas estão protegidas pela figura da imunidade, em respeito ao direito à liberdade de expressão, conforme a jurisprudência previamente citada.

13. Nessa linha, assinala que as expressões controvertidas, embora não possam ser restringidas pelo Poder Judiciário, são suscetíveis de serem examinadas pelo próprio Poder Legislativo. Indica que no presente caso a Câmara Municipal de Feira Santana analisou a situação questionada, a partir de uma solicitação da Ordem dos Advogados do Brasil da Bahia, e decidiu arquivá-la, com base no princípio de imunidade parlamentar.

14. Em consequência, pelas razões expostas, o Brasil solicita que a presente petição seja declarada inadmissível, por não cumprir o requisito de caracterização de violações de direitos humanos estabelecido no artigo 47.b da Convenção Americana.

VI. ANÁLISE DE ESGOTAMIENTO DOS RECURSOS INTERNOS E PRAZO DE APRESENTAÇÃO

15. A CIDH observa que o objetivo da petição é questionar a falta de uma norma, sobretudo de natureza penal, que permita punir as expressões emitidas pelo vereador da cidade de Feira de Santana como crimes com base no preconceito contra as pessoas LGBTI. Ante tal falta de recurso, a Ordem dos Advogados do Brasil da Bahia tentou apresentar uma queixa na Câmara Municipal de Feira Santana, mas esse organismo arquivou o caso, amparando-se unicamente no princípio de imunidade parlamentar. Devido a tais atos, a parte peticionária solicita que se aplique a exceção prevista no artigo 46.2.a) da Convenção Americana. Por sua vez, o Estado não controverteu o esgotamento dos recursos internos nem fez referência ao prazo de apresentação da petição, limitando-se a responder que os atos denunciados não caracterizam violações de direitos humanos.

16. A CIDH observa que, conforme a informação apresentada pelas partes, as expressões emitidas pelo vereador da cidade de Feira de Santana podem ser qualificadas, ao menos, como expressões que insultam e discriminam a suposta vítima. Apesar disso, a CIDH observa que não teria existido no âmbito interno, no momento em que ocorreram os fatos, nenhuma norma interna que permita oferecer algum meio de reparação ao senhor Fábio de Jesus Ribeiro, seja mediante um recurso civil ou retificação, nem tampouco nenhuma norma administrativa específica que permita à Câmara Municipal de Feira Santana punir as citadas expressões. Pelo contrário, conforme assinalado no parágrafo anterior, o Estado limitou-se a indicar que os atos denunciados não representam violações de direitos humanos e que, por isso, o citado órgão legislativo decidiu arquivar qualquer ação contra o mencionado vereador.

17. Em atenção a estas considerações, e levando em conta que o peticionário acionou o único procedimento que encontrou ao seu alcance para fazer valer seus direitos, a CIDH considera que não conta com informação que indique que exista algum recurso de natureza judicial disponível na legislação para tutelar os direitos das pessoas que sejam afetadas por expressões como as denunciadas no presente caso, emitidas por funcionários amparados por imunidade parlamentar. O Estado, por sua vez, tampouco forneceu essa informação, tendo a oportunidade processual para isso.

18. Portanto, a CIDH conclui que no presente caso é aplicável a exceção prevista no artigo 46.2.a) da Convenção Americana, referente precisamente à inexistência na legislação interna do devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alega terem sido violados. A Comissão observa que os fatos denunciados teriam começado a ocorrer em 2016; nesse ano a petição foi apresentada à CIDH, e seus efeitos se estenderiam até o presente. Em consequência, a petição foi apresentada dentro de um prazo razoável nos termos do artigo 32.2 do Regulamento da CIDH.

VII. ANÁLISE DE CARACTERIZAÇÃO DOS FATOS ALEGADOS

19. Embora em princípio todas as formas de discurso estejam protegidas pelo direito à liberdade de expressão, a CIDH recorda que o direito à liberdade de expressão não é um direito absoluto e está sujeito a limitações, especificamente estabelecidas nos artigos 13.2 e 13.5 da Convenção Americana, com padrões

distintos. Com relação ao citado artigo 13.5, a Comissão assinalou que os Estados *devem* adotar legislação para punir a apologia do ódio que constitua “incitação à violência ou qualquer outra ação ilegal similar”⁹. Por outro lado, segundo o artigo 13.2 da Convenção Americana, outras expressões ou comentários que insultam, estigmatizam ou discriminam pessoas ou grupos de pessoas com base em sua orientação sexual ou identidade de gênero atuais ou percebidas, que não alcancem o nível de apologia ao ódio que constitua incitação à violência, podem ser sujeitos ao estabelecimento de responsabilidades ulteriores de natureza civil ou administrativa, ou a recursos como o direito à retificação e réplica, a fim garantir os direitos à dignidade e não discriminação de um grupo da sociedade, inclusive as pessoas LGBTI¹⁰, sob o cumprimento estrito dos requisitos de legalidade, necessidade e proporcionalidade. Adicionalmente, em princípio, quando um funcionário público faz declarações estigmatizantes para determinados grupos, estas pessoas podem ter seu direito à liberdade de expressão afetado, dado o efeito amedrontador que este discurso pode ter.

20. Com base nisso, a CIDH considera que, quando um funcionário público emite expressões de caráter público que, levando em conta sua forma, conteúdo e alcance, entre outros critérios, estigmatizam ou discriminam as pessoas devido à sua orientação sexual, identidade ou expressão de gênero, é necessário que se adotem medidas que, em respeito dos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade estabelecidos no artigo 13.2 da Convenção Americana, permitam às pessoas insultadas contar com uma via civil ou administrativa, ou um recurso de retificação e réplica, para que seus direitos sejam reparados. A CIDH reitera que somente em hipóteses de apologia do ódio que constituam incitação à violência ou qualquer outra ação ilegal similar, conforme a definição e proibição do artigo 13.5 da Convenção Americana, podem ser adotadas medidas de índole penal, com um limite alto para a imposição de sanções.

21. Por outro lado, a CIDH, seguindo o estabelecido pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, assinalou que, para que a imunidade parlamentar seja compatível com as normas de direitos humanos, deve ter i) uma finalidade legítima (como, por exemplo, proteger a liberdade de expressão de um parlamentar no exercício de seu mandato), e ii) seja utilizada de maneira proporcional¹¹. Também assinalou que as decisões aplicadas por essa figura jurídica devem estar adequadamente motivadas, já que o dever de motivação é uma garantia vinculada à correta administração de justiça, que protege o direito dos cidadãos a serem julgados pelas razões que o Direito provê, e atribui credibilidade às decisões jurídicas no âmbito de uma sociedade democrática¹². No presente assunto, a CIDH não conta com informação, até esta data, que permita analisar a motivação da Câmara Municipal de Feira Santana, para analisar se a figura da imunidade foi utilizada em conformidade com as obrigações internacionais do Estado.

22. Em virtude dessas considerações, e tendo em vista os elementos de fato e de direito expostos pelas partes e a natureza do assunto submetido ao seu conhecimento, a Comissão considera que as alegações da parte petionária, referentes à falta de normas que permitam estabelecer, ao menos, responsabilidades ulteriores contra quem realizou expressões insultantes e/ou discriminatórias e ao inadequado uso da figura da imunidade, não estão claramente infundadas e requerem um estudo de mérito, já que, ao serem corroborados como certos, podem constituir violações dos direitos protegidos nos artigos 5 (integridade pessoal), 8 (garantias judiciais), 11 (proteção da honra e da dignidade), 24 (igualdade perante a lei) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana, com relação a seus artigos 1.1 (dever de respeitar os direitos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno), em detrimento de Fábio de Jesus Ribeiro.

23. Quanto às alegadas violações dos artigos 7 (liberdade pessoal) e 17 (proteção da família) da Convenção Americana, a Comissão considera que a petionária não apresentou argumentos ou bases que lhe permitam concluir, *prima facie*, sua possível violação.

⁹ Ver CIDH, Violência contra as pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexo na América, 12 de novembro de 2015, parágrafo 235, 237 e 238.

¹⁰ CIDH, Violência contra as pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexo na América, 12 de novembro de 2015, parágrafos. 230 e 232.

¹¹ CIDH, Relatório N° 10/19, Mérito, Márcia Barbosa de Souza e familiares, Brasil, 12 de fevereiro de 2019, parágrafo 57; e Judgment by the European Court of Human Rights (Second Section), Case of A v. United Kingdom, Application N° 35373/97 of 17 December 2002

¹² CIDH, Relatório N° 10/19, Mérito, Márcia Barbosa de Souza e familiares, Brasil, 12 de fevereiro de 2019, parágrafo 59.

VIII. DECISÃO

1. Declarar admissível a presente petição com base nos artigos 5, 8, 11, 24 e 25 da Convenção Americana, em relação a seus artigos 1.1 e 2;
2. Declarar inadmissível a presente petição com relação aos artigos 7 e 17 da Convenção Americana; e
3. Notificar às partes a presente decisão; continuar com a análise do mérito da questão; e publicar esta decisão e incluí-la em seu Relatório Anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos.

Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos aos 13 dias do mês de agosto de 2021. (Assinado): Antonia Urrejola, Presidenta; Julissa Mantilla Falcón; Primeira Vicepresidenta, Margarete May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández e Stuardo Ralón Orellana, membros da Comissão.