

Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão Permanente de Direito Penal do Instituto dos Advogados Brasileiros, Dr. Márcio Barandier.

Indicação nº 049-2023

PARECER

EMENTA: Trata-se dos Projetos de Lei do Senado (PLS) nºs 896/2023 e 985/2023, com o objetivo de alterar a Lei nº 7716/89, para inserir a tipificação de delitos praticados em razão de misoginia.

Palavras-Chave: PLS nº 896/2023 - PLS 985/2023 - Lei nº 7716/89 - Misoginia

I – Introdução

1. Versa o presente parecer sobre a Indicação nº. 049/2023, relativa ao Projeto de Lei do Senado nº 896/2023 (doravante denominado PLS), apresentado pela Senadora Ana Paula Lobato, que visa “ampliar o objeto da Lei nº 7.716, de 1989, para contemplar os crimes praticados em razão de misoginia, especialmente a injúria (art. 2º-A) e a incitação à misoginia (art. 20), que passaram a ter reprimendas específicas mais severas”.
2. Para justificar a propositura do referido PLS, alega-se que “não há uma resposta penal específica, mais severa, para a injúria praticada em razão de misoginia, crime cada vez mais frequente. Da mesma forma, o ordenamento não pune a disseminação de discursos misóginos, que contribuem para o aumento das violências físicas praticadas contra as mulheres”.
3. Especificamente, a proposição pretende alterar a ementa da Lei nº 7716/89, para que nela passe a constar que referida legislação define não apenas os crimes resultantes de preconceito de raça ou cor, mas também aqueles relacionados a “etnia, religião ou procedência nacional, ou praticados em razão da misoginia”.

4. Quantos aos arts. 1º, 2º-A e 20, também passariam a tratar dos crimes praticados em razão da misoginia, nos seguintes termos:

“Art. 1º Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional ou praticados em razão de misoginia.” (NR)

“Art. 2º-A Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional, ou por misoginia:” (NR)

“Art. 20. Praticar, induzir ou incitar discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, ou a misoginia:” (NR)

5. Em virtude da similitude das matérias, ocorre a tramitação conjunta desse PLS com o de nº 985/2023, que além de englobar os mesmos dispositivos acima, pretende incluir também um parágrafo único no art. 1º, da Lei nº 7716/89 para definir o conceito de misoginia, e propõe acrescentar à causa de aumento de pena do art. 20-A as hipóteses de ser a vítima “menor de idade, idosa, gestante ou pessoa com deficiência”:

“Art. 1º Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional ou praticados em razão de misoginia.

Parágrafo único. Considera-se misoginia o ódio, desprezo ou preconceito em relação a mulheres ou meninas. ” (NR)

“Art. 2º-A Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional, ou por misoginia:

.....” (NR)

“Art. 20. Praticar, induzir ou incitar discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, ou a misoginia:

.....” (NR)

“Art. 20-A. Os crimes previstos nesta Lei terão as penas aumentadas de 1/3 (um terço) até a metade, quando ocorrerem em contexto ou com intuito de descontração, diversão ou recreação, ou quando a vítima for menor de idade, idosa, gestante ou pessoa com deficiência” (NR)

6. A matéria já foi objeto de apreciação pela Comissão dos Direitos da Mulher desse Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), que se posicionou pela “necessidade imperiosa do ordenamento punir a conduta e disseminação de discursos misóginos em um país em que 53% da população é composta por mulheres”, concluindo pela “APROVAÇÃO do Projeto de Lei n.º896/2023, tanto em sua versão original, quanto no conteúdo proposto pela tramitação conjunta com o Projeto de Lei n.º985/2023”.

II – Análise

7. Não há dúvida que as mulheres historicamente travam lutas diárias para sua plena inserção em sociedade, tendo de lidar com questões como redução de salários, falta de oportunidade profissional, seja pela própria condição feminina, de mãe, de esposa, ou tantas outras.

8. Um estudo apresentado ao XIX Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade tratou inclusive do fenômeno do “glass ceiling”, ou teto de vidro, onde discutiu as barreiras invisíveis enfrentadas pelas mulheres para alcançarem igualdade de oportunidades no ambiente de trabalho, e todo o histórico de preconceito que atribui à mulher responsabilidades como a do trabalho doméstico, enquanto seria esperado que o homem ocupasse naturalmente um ambiente empresarial¹.

¹ CARNEIRO, Luziberto Barrozo. FRARE, Anderson Betti. GOMES, Débora Gomes de. Teto de Vidro: Um estudo sobre os fatores deste fenômeno no Brasil sob a percepção de Mulheres Gestoras. Estudo apresentado ao XIX USP International Conference in Accounting, julho 2019. Disponível em <https://congressousp.fipecafi.org/anais/19UspInternational/ArtigosDownload/1607.pdf> (acesso e, 14 de outubro de 2023).

9. No referido estudo foi destacado também o fator preconceito sobre a percepção da sociedade quanto ao comportamento esperado de uma mulher, afirmando que *“existem expectativas mais baixas para as mulheres do que para os homens, além de existirem boatos e julgamentos negativos quando uma mulher age diferente de um padrão feminino esperado pela sociedade, com relação a seus trajes e comportamentos”*².

10. A compreensão sobre a existência de uma cultura machista e de uma naturalização da ideia de masculinidade é fundamental para se permitir a busca de mecanismos que auxiliem na prevenção a graves violações aos direitos das mulheres. Contudo, é preciso analisar o real papel do Direito Penal para promover uma mudança social de tamanha magnitude.

11. Analisando o PLS 896/2023 em termos de técnica legislativa, denota-se que apesar de ter sugerido a alteração da ementa da Lei nº 7716/89 para incluir os crimes relacionados à religião, não transportou este mesmo elemento para a nova redação proposta do art. 2º-A, mantendo a religião como integrante exclusivamente do tipo penal da injúria qualificada, prevista no art. 140, §3º, do Código Penal.

12. Por essa razão, eventual crime de injúria praticado em razão de religião não poderá se socorrer da aplicação da causa de aumento de pena do art. 20-A, da Lei nº 7716/89, ou seja, quando a conduta for praticada em contexto ou com intuito de descontração, diversão ou recreação, não se compreendendo o motivo dessa exclusão.

13. Da mesma forma, não há menção, no PLS, à inclusão do termo “misoginia” no parágrafo único do art. 3º (conduta de obstar promoção funcional na Administração Direta, Indireta e nas concessionárias de serviços públicos), e no art. 20-C, da Lei nº 7716/89, sendo certo que este último dispositivo atuaria como orientador ao magistrado na interpretação de quais atitudes devem ser consideradas discriminatórias para efeito de aplicação da referida lei.

14. Essas lacunas mostram uma falta de coerência no processo legislativo, cujo objetivo parece a transferência, para o sistema penal, da responsabilidade pela ordenação social, comunicando através da lei quais os comportamentos esperados do

² Idem

público em geral, sem atentar que um dos princípios fundamentais, reitor do Direito Penal, é a subsidiariedade.

15. Há uma expectativa de que as normas penais sejam suficientes a corrigir um histórico machismo estruturante. Na própria fala da autora da ideia legislativa, a psicóloga e pesquisadora da Universidade de Brasília, Valeska Zanello, é dito que a *“lei não trata só da penalização, a lei é educativa, é uma resposta que o Estado brasileiro dá publicamente [no sentido] de que certos atos, de que discurso de ódio, são inaceitáveis”*, desejando atribuir ao Direito Penal um caráter educacional, que talvez pudesse ser melhor alcançado com a adoção de políticas públicas voltadas à educação básica infantil, por exemplo, que trabalhassem desde cedo a formação de uma sociedade mais igualitária entre homens e mulheres.

16. Aliás, em parecer anterior, elaborado pela subscritora do presente ao analisar a indicação nº 003/2021, se discutiu exatamente como o direito penal, desvinculado de outras normas sociais de base, não se mostra apto a alterar comportamentos tidos como intoleráveis, cabendo aqui novamente a citação de trecho da obra *“Direito Penal e Controle Social”*, do Professor Francisco Muñoz Conde:

A consciência moral, o superego e a ética social se formam desde a infância, em referência primariamente a situações e comportamentos de outras pessoas, e só secundariamente a partir de um determinado grau de desenvolvimento intelectual, em referência às normas penais. Assim, por exemplo, sabe-se que matar ou roubar está proibido, mas este conhecimento se adquire primariamente com a norma social e só posteriormente com a norma jurídica. E mais dificilmente pode ter eficácia motivadora alguma norma penal que visa inibir estes comportamentos, se não vai acompanhada de outros fatores motivadores e igualmente inibidores³.

17. O Professor José Luis Díez Ripollés⁴ esclarece que existem três fases do processo legislativo que compõem a dinâmica legislativa penal: a pré-legislativa (problematização social até a apresentação de um projeto de lei), a legislativa (etapa de recepção pela

³ MUÑOZ CONDE, Francisco. *Direito Penal e Controle Social*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 23/24.

⁴ DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A racionalidade das leis penais: teoria e prática*. Trad. Luiz Regis Prado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, pp 18/19.

Casa Legislativa e aprovação da lei) e a pós-legislativa (quando a sociedade passa a questionar se a lei é adequada à realidade social e econômica que pretende regular).

18. De acordo com aquele autor, na fase pré-legislativa, que conduz à formulação de um projeto de lei, inicia-se a crença da existência de uma disfunção social, que necessitaria de algum tipo de intervenção penal. Tal desajuste deve ser capaz de despertar a atenção social por meio, por exemplo, da dramatização de interesses considerados vitais. Além disso, para angariar credibilidade, a discussão sobre o tema deve ser considerada útil a uma possível *“resolução dos efeitos negativos causados pela disfunção social”*⁵.

19. É sobre esse ponto que se propõe essa discussão, ou seja, identificada uma disfunção social – a misoginia – qual de fato o papel do Direito Penal na resolução dos seus efeitos negativos?

20. David Garland⁶, por seu turno, destaca as limitações do Estado, e o reconhecimento por parte das autoridades governamentais de sua impossibilidade de serem provedores primários e eficazes da segurança e do controle do crime. Mas que os custos políticos desse reconhecimento público seriam muito altos, daí o desenvolvimento de novas estratégias, muitas vezes agindo de acordo com a competição eleitoral e sob os holofotes da publicidade midiática:

Esta reação politizada assume duas formas recorrentes. Ou nega abertamente o dilema e reafirma o velho mito do Estado soberano e seu poder punitivo pleno, ou abandona a ação racional, instrumental, retraindo-se a um estado expressivo, que talvez possamos, parafraseando a metáfora psicanalítica, descrever como atuação simbólica – um Estado que não se preocupa tanto com o controle do crime, mas sim em expressar a raiva e a indignação que o crime provoca. São este dilema e as reações oficiais profundamente ambivalentes a ele – em lugar de qualquer programa coerente ou estratégia específica – que têm informado o controle do crime e a justiça criminal no período pós-moderno⁷.

⁵ Idem, pp 21/23.

⁶ GARLAND, David. A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Trad. André Nascimento. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2008, pp. 249/251.

⁷ Idem, p. 249/250

21. Nessa mesma linha de pensamento, o que se observa é que o Direito Penal não tem se mostrado eficaz para prevenir a prática de qualquer tipo de violência contra a mulher, seja ela física, psicológica ou moral. E isso é facilmente perceptível pela constante alta dos índices desse tipo de criminalidade, demonstrando que a criação de novas leis visando reprimir a prática de delitos contra as mulheres, apesar de sua carga simbólica, não tem correspondido a uma efetiva proteção destas últimas.

22. Tal circunstância mereceu destaque no artigo “A tutela punitivista dos direitos das mulheres”, de autoria de Giovanna Migliori Semeraro, ao descrever que o emprego da via penal na proteção das mulheres seria ineficaz, quando aplicado isoladamente:

Contudo, **o sistema de justiça criminal tem se mostrado ineficaz** para a proteção das mulheres contra a violência. Não previne novas violências, não escuta os distintos interesses das vítimas, **não contribui para a compreensão nem da violência nem da misoginia**, e muito menos para a transformação das relações de gênero. **E, em resposta, exigem-se ainda mais medidas criminalizadoras.**

[...]

Por vezes, justifica-se esse desejo por maior proteção penal à mulher em um aspecto simbólico: é inegável que a visibilidade que o Direito Penal dá aos bens jurídicos por ele protegidos é de grande relevância para fomentar a discussão a respeito de temas antes tratados unicamente como privados.

Contudo, o apelo ao aspecto simbólico deixa de lado a função instrumental do Direito Penal. Por essa perspectiva, o Direito Penal não mais procura tutelar, com eficiência, os bens jurídicos considerados essenciais para a convivência social, mas **apenas produzir um impacto tranquilizador sobre o cidadão e sobre a opinião pública, acalmando os sentimentos, individuais ou coletivos, de justificada insegurança.** Tal concepção de Direito Penal para fins simbólicos, quando aplicado isoladamente, é necessariamente ineficaz⁸. **(grifo nosso)**

⁸ https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/6411-A-tutela-punitivista-dos-direitos-das-mulheres (acesso em 22/09/2023)

23. Ou seja, a criação de mais um tipo penal, apesar de voltado a tentar resolver um grave problema da sociedade, poderia servir tão somente para atender fins políticos de dar uma satisfação imediata à sociedade a baixo custo, já que tal iniciativa não vem acompanhada da divulgação de alguma política pública que sirva até mesmo para conferir as bases de atuação do sistema penal.

24. De acordo com dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), entre os anos de 2019 e 2021 parte significativa do orçamento destinado ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos não teria sido efetivamente utilizado para financiar políticas de enfrentamento à violência, suporte e atendimento às mulheres, e para 2022 os recursos alocados teriam diminuído em seu nível mais baixo⁹. Ressaltando ainda que o relatório da CPI do Femicídio no Distrito Federal teria apontado a inoperância da rede de atendimento às mulheres:

Se, por um lado, a principal política de acolhimento emergencial das mulheres vítimas de violência, o Ligue 180, está operando, por outro, as demais políticas públicas necessárias não têm funcionado tão bem. É o que demonstra, por exemplo, o Relatório da CPI do Femicídio no Distrito Federal, que apurou como a complexa rede de atendimento às mulheres – **que envolve as Polícias, o Judiciário, o Sistema Único de Saúde (SUS), de Assistência Social (SUAS), a educação – não está atingindo seus objetivos**. Um dos motivos para esta inoperância é justamente o fato de que os recursos federais não chegaram ou chegaram aos estados e municípios com atraso e em quantidade insuficiente. (grifo nosso)¹⁰

25. Enfim, compreende-se o clamor na busca de soluções para um problema tão sério como a prática de atos que envolvem o desprezo ao gênero feminino, mas enquanto a sociedade não se insurgir pela falta de projetos públicos voltados à educação, ao combate dos estereótipos, ao treinamento dos funcionários que deveriam atuar no acolhimento das vítimas e na cultura empresarial, não será a criação de mais dispositivos penais que conseguirá modificar um preconceito histórico enraizado culturalmente, e que poderá acabar servindo tão somente para ajudar a compor as estatísticas de criminalidade.

⁹ https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Depois_do_desmonte-BOGU_2022.pdf (acesso em 22/09/2023).

¹⁰ https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/03/8-de-Marco_Orcamento.docx.pdf (acesso em 22/09/2023)

III – Conclusão

26. Por todo o exposto, é o parecer no sentido de sugerir ao Plenário do IAB que se posicione contrariamente aos Projetos de Lei do Senado nºs 896/2023 e 985/2023, com o conseqüente encaminhamento do presente ao Senado Federal.

Rio de Janeiro, 16 de outubro de 2023.

A handwritten signature in blue ink, reading "Ana Luiza de Sá". The signature is written in a cursive, flowing style.

Ana Luiza de Sá

Membro Efetivo da Comissão de Direito Penal do Instituto dos Advogados do Brasil