



**Indicação nº** 029/2023

**Autora da Indicação:** Ana Arruti

**Relatora:** Marcia Dinis

Parecer sobre os Projetos de Lei nºs 638/2022, 115/2023, 291/2023, 539/2023 e 691/2023, todos da Câmara dos Deputados, que visam impedir a assunção de cargos e funções públicas por indivíduos condenados por violência contra a mulher.

**Ementa:**

LEGISLAÇÃO PENAL. PROJETOS DE LEI QUE VISAM IMPEDIR O EXERCÍCIO DE CARGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS POR PESSOAS CONDENADAS PELA PRÁTICA DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. I. INTRODUÇÃO. II. AGLUTINAÇÃO DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS. III. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PENAIS. III.1. PRINCÍPIO DA HUMANIDADE. III.2. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. III.3. PRINCÍPIO DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA. III.4. PRINCÍPIO DA TRANSCENDÊNCIA MÍNIMA DA PENA. III.5. PRINCÍPIO DO DIREITO PENAL COMO *ULTIMA RATIO*. III.6. PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. IV. TEORIAS DE LEGITIMAÇÃO DA PENA. PREVENÇÃO GERAL. PREVENÇÃO ESPECIAL. RETRIBUIÇÃO. V. O USO INDEVIDO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL PARA TUTELA DOS DIREITOS DAS MULHERES. V.1. IMPACTOS NEGATIVOS DO USO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL. CONTROLE FORMAL SOBRE OS CORPOS FEMININOS. REPRODUÇÃO DE ESTEREÓTIPOS. ESTRUTURA CAPITALISTA E PATRIARCAL DO SISTEMA PUNITIVO. V.2. NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE POLÍTICAS POSITIVAS. VI. CONTRARIEDADE AOS ENTENDIMENTOS EXARADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VII. PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI NºS 638/2022, 115/2023, 291/2023, 539/2023 E 691/2023, TODOS APENSADOS AO PL 4032/21.

**1. Introdução:**

Em 21 de março de 2022, o Deputado Federal Capitão Alberto Neto (PL/AM) apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 638/2022, que pretende inserir no Código Penal dispositivo que proíba “a nomeação, para cargos e empregos públicos,



de pessoas condenadas pelo crime de estupro e de pessoas condenadas com fundamento na Lei nº 11.340/06”.

Na sequência, outros quatro projetos similares foram apresentados ao Órgão Legislativo. No dia 1º de fevereiro, o Deputado Rubens Otoni (PT/GO), propôs o PL nº 115/2023, que visa criar uma nova lei para “vedar a nomeação para cargos em comissão de pessoas que tenham sido condenadas pela Lei Federal nº 11.340 (...)”.

Em 06 de fevereiro, o Deputado Federal Josenildo (PDT/AP) apresentou o PL nº 291/2023 a fim de estabelecer, às pessoas condenadas pelos crimes dispostos no art. 7º da Lei nº 11.340/06, “restrições aplicáveis aos atos de nomeação para cargos em comissão e de designação para funções de confiança, bem como para inscrições em concursos públicos destinados ao provimento dos cargos que discrimina (...)”.

Em 15 de fevereiro de 2023, o Deputado Federal Bebeto (PP/RJ) propôs o PL nº 539/2023, que pretende criar o artigo 43-A na Lei Maria da Penha “para vedar aos condenados por crimes praticados com violência contra a mulher a participação em concursos públicos e inabilitá-los para o exercício de funções de confiança e cargos em comissão na Administração Pública”.

Por fim, no último dia de fevereiro, foi proposto pelo Deputado Léo Prates (PDT/BA) o PL nº 691/2023, que sugere a criação do artigo 41-A da Lei Maria da Penha, para “proibir de prestar concursos públicos ou assumir cargos, empregos ou funções públicas, o condenado por crimes de violência sexual virtual contra mulher”.

Os cinco Projetos de Lei estão apensados ao PL nº 4032/2021, que “inclui nos efeitos da condenação penal a proibição de nomeação para cargos públicos em comissão, quando a condenação decorrer dos crimes elencados na Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989”, que tipifica os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.



Embora os PLs em análise tenham como objetivo o combate à violência de gênero, foram apensados a proposta que busca coibir outros tipos de discriminações, como o racismo. O ponto em comum entre as proposições é o recurso à restrição de contratação pela Administração Pública, que ensejou a aglutinação de textos legislativos que pretendem combater diferentes tipos de violência.

Os Projetos aguardam a apreciação conjunta da Comissão de Administração e Serviço Público (CASP) desde 28 de março de 2023 e, encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## **2. Aglutinação para apreciação conjunta de propostas e seus efeitos:**

Necessário observar o trâmite dos Projetos de Lei em exame. Inicialmente, a matéria foi objeto do PL nº 638/2022, que pretende inserir dispositivo no Código Penal que proíba “a nomeação, para cargos e empregos públicos, de pessoas condenadas pelo crime de estupro e de pessoas condenadas com fundamento na Lei nº 11.340/06”. Esta proposta foi apensada ao PL nº 4032/2021, que trata da adoção da mesma pena de restrição ao exercício de cargo público em casos de condenação por crimes de preconceito racial, étnico, religioso etc. Posteriormente, esse último PL recebeu o apensamento de diversas outras propostas que, assim como o PL nº 638/2022, tratam de temas afetos à violência sexual e à violência contra a mulher.

O apensamento das proposições indica a tendência de aglutinação para apreciação conjunta das mais diversas propostas legislativas que pretendam combater violências contra grupos vulneráveis por meio da restrição de contratação pela Administração Pública.

Não obstante o necessário reconhecimento da existência do fenômeno da interseccionalidade na análise de violências sofridas por indivíduos marginalizados, a aglutinação de proposições pode levar a uma avaliação generalista e superficial do cabimento da aplicação da pena de restrição, à qual cada PL recorre a título de coibir crimes perpetrados contra um grupo específico. Corre-se o risco de não se levar em



consideração as particularidades de cada grupo vulnerável e de como se alinham e se beneficiam com cada proposta.

É preciso setorizar certas demandas a fim de melhor atender aos interesses de cada grupo identitário, sob o risco de proceder a uma alteração genérica e incapaz de satisfazer os interesses sociais almejados.

A efetivação material do princípio da isonomia, consagrado no artigo 5º, caput, da Constituição da República, pressupõe o tratamento diferenciado das situações específicas.

A avaliação da pertinência de uma alteração legislativa para promoção de direitos de grupos vulneráveis deve ser feita de acordo com as características das violências por eles sofridas, o que é dificultado pela análise conjunta de Projetos de Lei, que foram apresentados com o intuito de combater diferentes formas de opressão.

### **3. Violação a princípios constitucionais penais:**

As propostas em exame pretendem instituir a restrição ao exercício de cargo público a pessoas condenadas pela prática de diferentes crimes praticados com violência contra a mulher. Trata-se pena **accessória** a ser aplicada em adição às penas atualmente previstas no Código Penal. Sua natureza é de pena restritiva de direitos, eis que implica a **restrição** ao direito de ampla participação na vida pública.

A imposição de penas deve se coadunar com os princípios que regem o direito penal, o que, salvo melhor juízo, não acontece nas propostas em comento.

#### **3.1. Princípio da Humanidade:**

Ao sugerir a pena de impedimento de exercício do serviço público para autores de práticas delitivas que envolvam questões de gênero, as proposições os excluem de determinados âmbitos da vida pública e, dessa forma, se assemelham ao banimento



exercido na Idade Média. Nestes casos, como explana Beccaria, “aquele que perturba a tranquilidade pública, que não obedece às leis, que viola as condições sob as quais os homens se sustentam e se defendem mutuamente, esse deve ser excluído da sociedade, isto é, banido”<sup>1</sup>.

O princípio da humanidade, consectário da dignidade humana, exclui do ordenamento jurídico penas cruéis e **infamantes**, de modo que o artigo 5º, XLVII, “d” da Constituição da República expressamente proíbe penas de banimento. Ainda que a restrição proposta não seja considerada, formalmente, uma pena dessa espécie, o princípio exige a ponderação da dignidade da pessoa na aplicação da pena.

Impõe-se o dever de alteridade, pois a pessoa deve ser apercebida como sujeito de direitos, seja na cominação, aplicação ou execução da pena. O princípio funciona como um “mandamento primordial a vedação ao retrocesso humanizador penal, demandando assim que a legislação ampliativa ou concessiva de direitos e garantias individuais (...) se torne imune a retrocessos tendentes a prejudicar a humanidade das penas”<sup>2</sup>.

A justificativa anexa ao PL nº 638/2022 ilustra bem o raciocínio adotado nas propostas que recorrem à pena de restrição ao exercício de cargo público, ao fundamentar o afastamento de indivíduos condenados por violência contra a mulher na incompatibilidade da prática com o serviço prestado pela Administração Pública:

Não nos parece razoável nem conveniente que a Administração Pública permita o ingresso em seus quadros de condenados por estupro e por violência doméstica e familiar contra a mulher. (...) Tais infrações não se harmonizam o espírito do serviço público, pois comprometem, de modo gravoso, a idoneidade moral exigida para exercer um cargo público.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> BECCARIA, C. **Dos delitos e das penas**. Rio de Janeiro: Tecnoprint: Edições de Ouro, [1973], p. 103.

<sup>2</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal: teoria crítica**. 5.ed., São Paulo: Saraiva, 2021, p. 35.

<sup>3</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2150625](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2150625). Acesso em 20/06/2023.



O afastamento da vida pública, nesse formato, possui caráter **infamante**, por se tratar de pena cuja aplicação é estritamente fundamentada na honra dos acusados, que seriam afastados deste âmbito da coletividade por serem considerados inidôneos.

Incorre-se, ainda, no perigo da profecia autorrealizável – ou *self-fulfilling prophecy*, conceito cunhado pelo sociólogo Robert K. Merton para se referir a “uma definição falsa da situação, que suscita um novo comportamento e assim faz com que a concepção originalmente falsa se torne verdadeira”<sup>4</sup>. Ao dar ao acusado o rótulo de inidôneo e etiquetá-lo<sup>5</sup> como criminoso ou agressor, o banindo de determinados espaços da vida pública, a pena proposta relega o indivíduo a um determinado papel social, interferindo negativamente na sua ressocialização e, possivelmente, facilitando a reprodução dos padrões que levaram à sua condenação.

### **3.2. Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade:**

Nos casos de crimes praticados contra a Administração Pública, a previsão legal da pena de restrição em análise está logicamente fundamentada na proteção do bem jurídico – a higidez da Administração.

No entanto, ao pretender proibir a assunção de cargos públicos por indivíduos acusados de violência contra a mulher, os Projetos em análise propõem ingerência da lei penal nos critérios de contratação pela Administração Pública – que, como se sabe, atua pautada pela discricionariedade administrativa, que se aplica inclusive na regulamentação dos parâmetros de idoneidade requeridos para o preenchimento de suas vagas pelos respectivos candidatos.

---

<sup>4</sup> Cf. MERTON, Robert King. **Social theory and social structure**. Simon and Schuster, 1968. Publicado no Brasil como **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

<sup>5</sup> Neste ponto, faz-se necessária referência ao enfoque do etiquetamento na criminologia crítica, ou *labelling approach*, no qual autores como Howard Becker se ocupam da forma pela qual a identidade de delinquente é construída pelo indivíduo que, “ao desenvolver um comportamento não desejado recebe uma etiqueta (*label*), que o marcará para os seus comportamentos futuros”. Cf. ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2008, p. 591/592.



A despeito de eventuais debates acerca da pertinência em cada hipótese, a aplicação da pena guarda relação com o princípio da proporcionalidade, segundo o qual a pena criminal cominada e/ou aplicada (considerada meio adequado e necessário) deve ser proporcional em relação à natureza e extensão da lesão abstrata e/ou concreta do bem jurídico<sup>6</sup>.

Na forma sugerida pelos PLs, a restrição fere o aludido princípio, eis que a prática de crimes contra as mulheres não possui relação com o exercício de cargo público. Em regra, a violência contra a mulher é praticada no âmbito privado, conforme inclusive descrito no artigo 5º da Lei nº 11.340/06, motivo pelo qual a participação da vida pública em nada favorece o cometimento desse tipo de delito.

Essa dinâmica, além de ferir o princípio da proporcionalidade, reforça o caráter infamante da pena, visto que a finalidade da sanção se restringe ao afastamento do indivíduo da vida pública, e não à tutela do bem jurídico – *in casu*, a dignidade e a integridade da mulher vítima.

A pena deve ser apta e adequada à garantia do bem jurídico e só é legítima na medida em que for efetivamente necessária para assegurar a paz social, privilegiando-se sempre os ditames fundamentais da dignidade e da liberdade humana<sup>7</sup>. Admitir a criação de pena de restrição de contratação pela Administração Pública para suposta tutela de grupos vulneráveis contra atos praticados no âmbito da vida privada não se coaduna com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

### **3.3. Princípio da individualização da pena:**

As propostas visam implementar uma pena acessória de restrição de direitos a ser aplicada indistinta e irrestritamente, em todas as hipóteses de incidência da Lei Maria da Penha (e/ou outras designadas).

---

<sup>6</sup> CIRINO DOS SANTOS, Juarez. **Direito penal**: parte geral. 9ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020, Op. cit., p. 51.

<sup>7</sup> PRADO, Luis Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. 17 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 45/49.



A aplicação da pena de restrição a todo e qualquer caso de condenação por crime praticado contra a mulher proposta nos PLs em análise fere o princípio da individualização da pena, vez que implica a condenação automática à exclusão da vida pública sem que seja oportunizada a ponderação da pertinência da sanção às circunstâncias do caso *sub judice*.

Na fase legislativa, o princípio da individualização da pena determina que a lei fixe para cada tipo penal uma ou mais penas proporcionais à importância do bem tutelado e à gravidade da ofensa, enquanto na fase judicial o julgador deve fixar a pena aplicável levando em conta as particularidades da hipótese dos autos e a determinados fatores previstos em lei<sup>8</sup>.

Os bens jurídicos não possuem igual relevância, assim como nem todas as condutas criminosas possuem igual desvalor. A vida, bem jurídico de maior importância, deve receber maior proteção em relação a outros, como a honra, o que é inviabilizado pela criação de uma pena que deverá ser aplicada em caso de condenação por todo e qualquer delito previsto em determinada legislação especial.

Caso aprovadas as propostas em questão, o crime de feminicídio, por exemplo, que constitui a mais grave hipótese de violência contra a mulher, obrigatoriamente passaria a ser punido com a mesma pena acessória aplicada à injúria proferida com base em discriminação de gênero.

A tutela de bens jurídicos é a razão de ser do direito penal, contudo, as propostas ignoram a estrutura desse ideal de proteção ao dar o mesmo tratamento a todos os crimes de violência contra a mulher. Admitir o tratamento uno de crimes de alta e baixa gravidade, assim como a imposição de uma pena padrão que independa do juízo acerca da lesividade da conduta do réu, viola o princípio da individualização da pena.

---

<sup>8</sup> Idem, *ibidem*.





Em análise pormenorizada das propostas, verifica-se que os Projetos de Lei n<sup>os</sup> 638/2022, 291/2023 e 539/2023 estabelecem que a vedação cessará com o cumprimento da pena ou a extinção da punibilidade. Por outro lado, o PL n<sup>o</sup> 115/2023 não traz qualquer limitação temporal para a proibição de exercício de função pública, enquanto o PL n<sup>o</sup> 691/2023 define o prazo estanco de oito anos, sem considerar a pena aplicada. Ainda que se admitisse, para efeitos de argumentação, a pertinência da vedação ao exercício de função pública **em determinadas hipóteses**, a imposição de restrição por tempo indefinido, bem como sua imposição por prazo estanco de oito anos, implicaria desconsiderar em absoluto a gravidade do crime e a lesividade da conduta do réu *in casu*, de forma a violar frontalmente o princípio da individualização da pena.

Por fim, ressalta-se que, no tocante aos crimes com pena privativa de liberdade superior a quatro anos, o artigo 92, inciso I, alínea b do Código Penal prevê a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo como efeito da condenação. Apesar de não se tratar de efeito automático, conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>9</sup>, é possibilidade já prevista no ordenamento jurídico, a ser aplicada com base na avaliação do caso concreto, não havendo necessidade de inovação legislativa.

### **3.4. Princípio da transcendência mínima da pena**

O princípio da intranscendência, ou da pessoalidade, previsto no artigo 5<sup>o</sup>, inciso XLV, da Constituição da República e no artigo 5<sup>o</sup>, item 3, da Convenção Americana de Direitos Humanos, estabelece que a pena não poderá passar da pessoa do apenado. No entanto, autores críticos entendem que, sob uma perspectiva realista do sistema penal, a pena sempre afeta outras pessoas de alguma forma, motivo pelo qual fala-se em princípio da transcendência mínima<sup>10</sup>.

O referido princípio tem uma importante função limitadora, tanto no Direito Penal quanto no Direito de Execução Penal, ao determinar que o caráter subjetivo da responsabilidade penal implica que a sanção dela decorrente não deverá afetar terceiros:

---

<sup>9</sup> A título de ilustração, cf. AgRg no AREsp n. 1.638.764/PR, relatora Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 3/11/2020, DJe de 19/11/2020.

<sup>10</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Idem*, p. 68



A responsabilidade penal é sempre *pessoal* ou *subjetiva* – própria do ser humano –, e decorrente apenas de sua ação ou omissão, não sendo admitida nenhuma outra forma ou espécie (v.g., por fato alheio, por representação, pelo resultado etc.).

Desse seu caráter *estritamente* pessoal decorre que a sanção criminal – pena ou medida de segurança – não é transmissível a terceiros. (...).<sup>11</sup>

A pena acessória proposta pelos Projetos de Lei em análise, contudo, ao impedir o exercício do cargo público pelo acusado – especialmente nas situações em que essa é a sua profissão em exercício – tem relevante impacto na renda percebida pelo apenado e, conseqüentemente, nos proventos familiares.

Ao interferir no direito constitucional ao trabalho<sup>12</sup>, as proposições legislativas, se implementadas, afetarão o sustento não apenas do próprio apenado, mas de todos aqueles que, eventualmente, dele dependam financeiramente.

Assim, a aplicação da pena poderá gerar o efeito perverso de prejuízo financeiro à mulher vítima e a eventuais filhos do casal, tendo em vista que o suposto agressor deixará de auferir a renda necessária ao pagamento de eventual pensão alimentícia ou qualquer outro tipo de auxílio financeiro que possa ser necessário à sobrevivência do núcleo familiar.

Ao impedir exercício profissional, a aprovação dos Projetos de Lei em comento, propostos com o intuito de proteger os direitos das mulheres, implicaria a transcendência da pena aos familiares do acusado nas situações em que exista dependência financeira.

### **3.5. O Direito Penal como *ultima ratio*:**

Dúvida não há de que condutas de maior gravidade, como a lesão corporal de natureza grave e o feminicídio, por exemplo, devem ser objeto da tutela do direito penal,

---

<sup>11</sup> PRADO, Luis Regis. Idem, grifo do autor.

<sup>12</sup> Na Constituição da República de 1988, o trabalho é tido como um direito fundamental e social, conforme previsão do artigos 5º, inciso XIII, e 6º, respectivamente.



que somente deve ser aplicado a situações que não podem ser resolvidas por outros ramos do direito. Isso porque a definição dos bens jurídicos protegidos pelo direito penal deve ser norteada pela Constituição, de forma que a lesão a estes bens signifique verdadeiro impedimento, ou o risco de impedimento, à existência e desenvolvimento individual e social do ser humano. Essa seleção criteriosa implica o uso do direito penal como *ultima ratio*, sob orientação dos princípios da subsidiariedade e da fragmentariedade.

O princípio da subsidiariedade pressupõe a aplicação deste ramo do direito somente quando inevitável, ou seja, quando as repostas ofertadas por outros ramos forem insatisfatórias.

Já em razão do princípio da fragmentariedade, o direito penal somente deve se ocupar de condutas que detenham extrema relevância social, isto é, condutas que resultem ofensas realmente graves aos bens jurídicos protegidos. A persecução penal deve se limitar a comportamentos expressivos, que sejam contrários e nocivos ao interesse público.

Assim, condutas graves de violência contra a mulher podem e devem ser objeto do direito penal, mas sempre na medida de sua necessidade e adequação, sendo certo que este braço do poder estatal deve ser acionado apenas quando absolutamente necessário, de forma que, ainda nestas hipóteses, o acréscimo das penas restritivas de direito não se justifica, pois desnecessárias e inadequadas à tutela dos direitos que visa proteger.

### **3.6. Princípio da presunção de inocência:**

Por fim, o PL nº 291/2023 prevê a vedação de investidura em cargo público àqueles que “**forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado** (...) pelos crimes constantes do art. 7º da Lei 11.340, de 2006”, em nítida violação à presunção de inocência, visto que a proibição poderá ser aplicada a partir do momento em que o órgão judicial colegiado proferir a decisão, ainda não transitada em julgado e pendente de eventual apreciação das instâncias superiores.



#### 4. Ausência de comprovação dos efeitos retributivos e preventivos do direito penal:

Os autores dos Projetos de Lei analisados os justificam pela suposta necessidade de coibir a violência contra a mulher com a aplicação de uma nova pena, que teria o condão de alcançar a prevenção geral e a retribuição dos agentes agressores.

O objetivo de prevenção está expresso na Justificativa do PL nº 638/2022, quando o autor dispõe:

(...) um dos motivos subjacentes ao projeto de lei é **promover a chamada prevenção geral do crime**, voltada à generalidade dos cidadãos, partindo-se do pressuposto de que a previsão, no Código Penal, de uma restrição ao exercício profissional (e sua imposição efetiva) sirva para intimidar os criminosos potenciais, além de robustecer a consciência jurídica das pessoas e sua confiança no próprio Direito.<sup>13</sup>

Por sua vez, o PL nº 115/2023 evidencia o objetivo de retribuição ao apontar:

(...) entendendo a importância da aplicação da Lei Maria da Penha pelo Sistema de Justiça, há necessidade ainda de agregar a essa lei formas **ainda mais coercitivas e punitivas** contra os agressores de mulheres, no afã de combater e extirpar esse tão grave problema. **É necessário que o homem agressor sofra todas as consequências do seu ato**, no que diz respeito à violência praticada (...).<sup>14</sup>

As teorias de legitimação da pena invariavelmente recorrem aos supostos atributos da prevenção e da retribuição. O primeiro, em linhas gerais, refere-se aos efeitos dissuasórios, de intimidação ou de coação psicológica da pena, que impediriam a prática delitativa, enquanto o segundo se refere à ideia de que é necessário retribuir de igual forma o agente do crime, ou seja, de que é preciso castigá-lo por sua conduta<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2150625](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2150625). Acesso em 20/06/2023.

<sup>14</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2232208](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2232208). Acesso em 20/06/2023.

<sup>15</sup> KARAM, Maria Lúcia. **De Crimes, Penas e Fantasias**. 2ª ed. Niterói: Luam Ed., 1993, p. 173.



Há tempos a Criminologia Crítica rechaça as teorias da pena e suas aparentes funções preventivas e retributivas. A pena, no modelo em que a conhecemos, existe há séculos, mas seu caráter ameaçador, que deveria impedir o cometimento de crimes, nunca foi atestado.

Novos delitos são praticados todos os dias e as formas de execução são constantemente reinventadas. Até hoje, não foi comprovada a existência de relação entre a aplicação de penas e a diminuição da ocorrência de crimes<sup>16</sup>.

Embora não mencionado nos PLs sob análise, também muito se fala da função de prevenção especial da pena. Nesse caso, a prevenção atuaria diretamente sobre o apenado, ao considerar-se que a aplicação da pena o impediria a voltar a praticar o crime mediante sua “correção ou ressocialização”<sup>17</sup>.

A ressocialização é incompatível com a medida pretendida. Zaffaroni afirma que a tentativa de ressocialização por meio da segregação social seria o mesmo que ensinar alguém a jogar futebol dentro de um elevador<sup>18</sup>. Em que pese as inúmeras distinções entre a pena privativa de liberdade e a sugerida pena de proibição do exercício de cargo ou função pública, ambas se sustentam no **afastamento** do indivíduo, seja do convívio social ou do serviço público. A ressocialização nunca poderá advir do afastamento, visto que aprender a conviver socialmente exige participação social e comunitária ativa.

A lógica da prevenção especial é rechaçada pela própria justificativa apresentada no PL nº 638/2022, que aduz não ser “razoável nem conveniente que a Administração Pública permita o ingresso em seus quadros de condenados por estupro e por violência doméstica e familiar contra a mulher”, em função do princípio da moralidade administrativa (artigo 37, *caput*, da Constituição da República). A proposta,

---

<sup>16</sup> Idem, p. 175.

<sup>17</sup> KARAM, 1993, Op. cit., p. 173-174.

<sup>18</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul. El Sistema Penal en los Países de América Latina. In: ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de (Org.). **Sistema Penal para o Terceiro Milênio**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 223.



em seu âmago, pretende que os condenados nunca ocupem cargos públicos, o que, em certa medida, significa presumir que nunca estarão aptos. Assim, o texto do PL admite que a ressocialização não pode ser alcançada por meio da pena proposta.

No que diz respeito à retribuição, nunca foi apresentada explicação racional para a necessidade de compensação do mal com o mal. A punição como um fim em si mesmo não tem qualquer proveito. Na verdade, “pareceria mais lógica a opção pela reparação do dano material ou moral causado pelo delito, especialmente porque aí se levariam em conta os interesses das pessoas diretamente afetadas”<sup>19</sup>.

Apostar em uma estratégia de prevenção que há séculos se mostra ineficaz, da mesma forma que promover o aumento da punição unicamente pelo suposto dever de punir, não são formas eficientes de combater a violência contra a mulher, temática tão sensível e que demanda cuidadosa reflexão.

## **5. O uso indevido do Sistema de Justiça Criminal para tutela dos direitos das mulheres:**

### **5.1. Impactos negativos do uso do Sistema de Justiça Criminal para efetivação dos direitos das mulheres:**

Há anos o movimento feminista denuncia a violação aos direitos fundamentais das mulheres por parte do Sistema de Justiça Criminal, que atua na sociedade patriarcal exercendo o controle formal dos corpos femininos. Para Vera Regina Pereira de Andrade, a violência patriarcal está presente na vida privada e na vida pública, não havendo separação entre as relações sociais e o sistema penal, na medida em que ambos discriminam a mulher<sup>20</sup>.

Segundo a criminóloga, o Sistema de Justiça Criminal funciona “como um mecanismo público (masculino) de controle dirigido primordialmente aos homens

---

<sup>19</sup> KARAM, 1993, Op. cit., p. 176.

<sup>20</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira. **A soberania patriarcal: o sistema de justiça criminal no tratamento da violência sexual contra a mulher.** *Revista de Direito Público*, n. 17, jul-set, 2007, p. 52-75.



enquanto operadores de papéis masculinos na esfera pública da produção material”<sup>21</sup>. Logo, existe “um *continuum* e uma interação” entre o controle social exercido nas relações privadas e o controle formal exercido pelo sistema punitivo<sup>22</sup>.

A tutela dos direitos das mulheres por meio do direito penal replica estereótipos dos papéis de gênero, o que pode acarretar revitimização. As mulheres, ao ingressarem no sistema que possui estrutura capitalista e patriarcal, ainda que como vítimas, são sistematicamente discriminadas.

A estrutura do sistema foi fundada para atuar seletivamente, reproduzindo desigualdades a fim de corroborar a manutenção da ordem social e econômica. Portanto, afirma Juarez Cirino dos Santos, a utilização do direito penal é inapropriada, pois “reforça as estratégias de dominação do capitalismo e, por extensão, do patriarcado inerente ao sistema capitalista, que reproduz as desigualdades de classe, de raça e de gênero, como instrumento material e ideológico do poder das classes sociais hegemônicas”<sup>23</sup>.

## **5.2. A necessidade de criação de políticas positivas:**

Ainda sobre o equívoco da constante utilização de dispositivos penais como instrumentos supostamente capazes de edificar um sistema de proteção de direitos, há de se considerar que o sistema penal atua pela proibição de condutas e intervém somente após o fato acontecido, porém, os instrumentos de proteção de direitos humanos determinam que os Estados implementem políticas públicas de natureza positiva. Nas palavras de Maria Lúcia Karam:

O sistema penal só atua negativamente em todos os sentidos, mas, aqui, no sentido de atuar proibindo condutas, intervindo somente após o fato acontecido, para impor a pena como consequência da conduta criminalizada. Na realidade, o que os dispositivos garantidores da proteção de direitos humanos fundamentais ordenam ao Estado são intervenções positivas que criem condições materiais (econômicas,

---

<sup>21</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da criminologia:** o controle penal para além da (des)ilusão. Rio de Janeiro: Revan; ICC, 2012, p. 144

<sup>22</sup> ANDRADE, 2007, Op. cit, p. 57.

<sup>23</sup> CIRINO DOS SANTOS, Juarez. **Criminologia**, contribuição para crítica da economia da punição. Tirant Lo Blanch: 2021, p. 379.



sociais e políticas) para a efetiva realização daqueles direitos. São essas ações de natureza positiva (ações que promovem direitos) e não ações negativas (ações que proíbem condutas) que devem ser realizadas pelo Estado para tornar efetiva a proteção dos direitos humanos fundamentais<sup>24</sup>.

Casas de acolhimento, creches, políticas de efetivação de independência financeira, entre outras políticas públicas são necessárias para que as mulheres possam sair do ciclo de violência.

A título de exemplo, o artigo 8º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) estabelece que os Estados partes devem “adotar, progressivamente, medidas específicas, inclusive programas” destinados a promoção da educação, criação de serviços especializados às mulheres, programas de reabilitação e treinamento. Embora seja um tratado voltado a coibir a violência contra a mulher, como os PLs em análise, o documento se preocupa com a adoção de medidas de natureza positiva.

A escolha do direito penal como meio de lidar com essas demandas é inadequada. O debate é confiscado das outras esferas, de modo a produzir “uma falsa sensação de avanço no combate à violência de gênero”, reforçando estruturas sociais marginalizantes e interferindo negativamente no processo de resolução do problema<sup>25</sup>.

A violência contra a mulher está inserida na esfera privada. Relações familiares, conjugais e trabalhistas são conhecidas por serem palco de violações de direitos desse grupo vulnerável. É preciso adotar medidas que possibilitem a intervenção direta nessas relações, ao invés de intervenções posteriores de repressão a atos já praticados.

---

<sup>24</sup> KARAM, Maria Lúcia. Os paradoxais desejos punitivos de ativistas e movimentos feministas. **Blog da Boitempo**, [s. l.], 17 ago. 2015. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2015/08/17/os-paradoxais-desejos-punitivos-de-ativistas-e-movimentos-feministas/>. Acesso em 11/05/2023.

<sup>25</sup> DINIS, Marcia. Mulheres de Atenas em Tempos Sombrios: impactos do discurso punitivista nas demandas por criminalização em setores do movimento feminista. In: PEDRINHA, Roberta Duboc; DORNELLES, João Ricardo W.; e GRAZIANO SOBRINHO; Sérgio Francisco Carlos (Org.). **Política Criminal em Tempos Sombrios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, pp. 441-452.





## 6. Contrariedade aos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal:

O Supremo Tribunal Federal, ao tratar do Tema 22 de Repercussão Geral no âmbito do julgamento do Recurso Extraordinário nº 560.900/DF<sup>26</sup>, fixou a tese de que “sem previsão constitucionalmente adequada e instituída por lei, **não é legítima a cláusula de edital de concurso público que restrinja a participação de candidato pelo simples fato de responder a inquérito ou ação penal**”. Na ocasião, foi estabelecido que a eliminação de candidatos em concursos públicos pressupõe (i) condenação por órgão colegiado ou definitiva; e (ii) relação de incompatibilidade entre a natureza do crime em questão e as atribuições do cargo concretamente pretendido, a ser demonstrada de forma motivada por decisão da autoridade competente.

De outra parte, em 04 de outubro de 2023,

, o Plenário do Supremo Tribunal Federal proferiu Acórdão no bojo do Recurso Extraordinário nº 1.282.553/RR<sup>27</sup>, cuja Repercussão Geral foi reconhecida para definir a possibilidade de investidura em cargo público, após aprovação em concurso, de pessoa com os direitos políticos suspensos e em débito com a Justiça Eleitoral, em razão de condenação criminal transitada em julgado (Tema 1.190 de Repercussão Geral). Foi fixada a seguinte tese:

**A suspensão dos direitos políticos do artigo 15, III da Constituição da República não impede a nomeação e posse de candidato aprovado em concurso público, em respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho (CRFB, art. 1º, III e IV) e do dever do Estado em proporcionar as condições necessárias para a harmônica integração social do condenado, objetivo principal da execução penal, nos termos do artigo 1º da LEP (Lei nº 7.210/84).** O início do efetivo exercício do cargo ficará condicionado ao regime da pena ou à decisão judicial do juízo de execuções, que analisará a compatibilidade de horários.

O Relator do feito, Ministro Alexandre de Moraes, destacou a necessidade de distinguir os direitos civis, políticos e sociais para enfrentar a questão. Enquanto os

---

<sup>26</sup> STF, RE 560.900/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 06/02/2020, p. 17/08/2020.

<sup>27</sup> O referido feito ainda não transitou em julgado e atualmente aguarda julgamento de Embargos de Declaração opostos em face do Acórdão ora analisado.



direitos civis se referem às liberdades individuais dos cidadãos e os políticos à sua participação política e representatividade, os direitos sociais dizem respeito às condições materiais necessárias para uma vida digna e para o pleno desenvolvimento humano.

Dentro dessa sistemática, o trabalho se insere no rol dos direitos sociais, conforme preconizado pela própria Constituição no artigo 6º, não devendo ser confundido com um direito político. A suspensão dos direitos políticos, por sua vez, atinge tanto a capacidade eleitoral ativa, como a capacidade eleitoral passiva, ou seja, o direito de votar e direito de ser votado, respectivamente, mas não atinge os direitos civis e sociais.

Aduziu a Corte que a sentença criminal não deve restringir o direito social ao trabalho, considerando sua importância como meio de reintegração na sociedade após o cumprimento da pena. Em consonância com o sustentado no presente parecer, entendeu-se que privar um indivíduo do direito ao trabalho após o término de sua pena não apenas perpetua sua exclusão social, mas também viola a legislação interna<sup>28</sup> e os Pactos Internacionais<sup>29</sup> dos quais o Brasil é signatário, que incentivam o trabalho dos indivíduos presos e condenados como instrumento para se atingir a dignidade humana, por meio da ressocialização do apenado, reiteradamente reconhecida pelo Tribunal como fim a ser alcançado pela Administração Pública.

De extrema importância é a ressalva feita pelo r. *Decisum* sobre a possibilidade de não aprovação em concurso por condenação criminal para **alguns cargos específicos**, em particular, aqueles ligados a atividades de segurança pública do Estado – distinção feita com base na pertinência, aceita pela doutrina, da imposição de requisitos que se mostrem **necessários e razoáveis ao cabal desempenho daquela função pública:**

---

<sup>28</sup> Em especial, a Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal – LEP), artigos 1, 3, 10, 28, 41 e 126, bem como o artigo 38 do Código Penal, na redação dada pela Lei 7.209/1984, e o Decreto 9.450/2018, que instituiu a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional.

<sup>29</sup> Foram mencionados, além da Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 23, item 1), a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos de 1969, ou Pacto San José da Costa Rica, promulgado pelo Decreto 678/1992 (artigo 5º, item 6), bem como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, promulgado pelo Decreto 592/1992 (artigo 10, itens 1 e 3) e as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos, ou Regras de Mandela (Regras 4, 88, 96).



No que se refere à isonomia “é preciso ver que a igualdade de todos os brasileiros perante a lei veda as exigências meramente discriminatórias, como as relativas ao lugar de nascimento, condições pessoais de fortuna, família, privilégios de classe ou qualquer outra qualificação social. E assim é porque os requisitos a que se refere a CF (art. 37) hão de ser apenas os que, objetivamente considerados, se mostrem necessários e razoáveis ao cabal desempenho da função pública. [...] Dessa forma, a EC 19, ao inserir dispositivo permitindo que a lei estabeleça requisitos diferenciados de admissão quando a natureza ou a complexidade do cargo os exigirem (CF, art. 37, II), nada mais fez do que consagrar o que o Judiciário já vinha entendendo. Portanto, esses requisitos só serão constitucionais se forem razoáveis (Direito Administrativo Brasileiro. HELY LOPES MEIRELLES. 33ª ed. pg. 435).

Conforme detidamente analisado nesta *opinio*, os PLs nºs 638/2022, 115/2023, 291/2023, 539/2023 e 691/2023 não apresentam medidas necessárias, razoáveis ou proporcionais, por pretender impor a pena de restrição sugerida como decorrência do suposto cometimento de crimes que em nada se relacionam com o exercício de cargo ou função pública.

Não parece, portanto, que as propostas em análise se coadunam com a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal às condições de possibilidade de restrição ao direito social constitucional ao trabalho, ou com o dever do Estado de viabilizar a ressocialização de apenados, com base nos princípios constitucionais da isonomia e da dignidade humano, por exemplo.

A exclusão social imposta pela privação do direito ao trabalho decorrente de condenação criminal não apenas perpetua a lógica de controle do sistema penal, mas também reforça a marginalização e a alienação dos condenados.

## **7. Conclusão:**

Desde a criação da Lei Maria da Penha, a mulher tem ganhado cada vez mais proteção no ordenamento jurídico brasileiro e os poderes constituídos promovem constantes mudanças legislativas a fim de dirimir a desigualdade de gênero e combater a violência decorrente do patriarcado. Nesse cenário, o sistema de justiça criminal tem sido



um dos recursos mais utilizados, como é o caso dos Projetos de Lei nºs 638/2022, 115/2023, 291/2023, 539/2023 e 691/2023, todos da Câmara dos Deputados, que pretendem proibir o exercício do serviço público por indivíduos condenados pela prática de violência contra a mulher.

Da análise das propostas, conclui-se que a medida de restrição viola os princípios da humanidade, da individualização da pena, da transcendência mínima da pena, da presunção de inocência, da isonomia e da utilização do Direito Penal como *ultima ratio*. Também se verificou que o aumento de penas e o maior rigor sugeridos nos PLs não têm o condão de intimidar a prática delitiva e coibir a prática de violência contra a mulher. Ao contrário do pretendido, na medida em que o sistema punitivo funciona como mecanismo de controle formal dos corpos femininos, sua intervenção necessariamente reproduz as desigualdades inerentes ao capitalismo e ao patriarcado.

As medidas violam direitos fundamentais e também sociais, como o direito ao trabalho previsto no artigo 6º da Constituição da República, ao passo em que falha em atingir os objetivos que devem reger a atuação do braço punitivo do Estado – que, conforme interpretação firmada pelo STF, deve buscar a ressocialização dos apenados e somente poderá admitir restrições com base nas especificidades do caso concreto, considerados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Há que se implementar políticas positivas de efetivação de direitos, como as sugeridas no item 5.2, para dirimir a desigualdade e combater a violência de gênero antes que ela aconteça, bem como para permitir sua interrupção por iniciativa das mulheres vítimas.

Em face das considerações articuladas, o presente Parecer se opõe às proposições veiculadas pelos Projetos de Lei nºs 638/2022, 115/2023, 291/2023, 539/2023 e 691/2023, todos em trâmite na Câmara dos Deputados, e se posiciona contrariamente a qualquer pena de restrição ao exercício de cargo público por pessoa investigada, processada ou condenada pela prática de violência contra a mulher, ou em razão de qualquer um dos crimes mencionados nos PLs analisados, que não possuem



**IAB** INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

relação com o exercício de funções na Administração Pública e têm suas respectivas penas fixadas de forma proporcional à gravidade de cada conduta tipificada e em consonância com os princípios fundamentais que regem o sistema punitivo.

Rio de Janeiro, 03 de junho de 2024

Marcia Dinis