

BOLETIM DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DA REPÚBLICA

vol. 1, no 1 janeiro/março de 2023



anpr





anpr

50
anos

EXPEDIENTE

BOLETIM DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DA REPÚBLICA

DIRETORIA BIÊNIO 2021-2023

Ubiratan Cazetta
Presidente

Ana Carolina Alves Araújo Roman
Vice-presidente

Bruna Menezes Gomes da Silva
Diretora Cultural

Bruno Nominato de Oliveira
Diretor Financeiro

Daniel Cesar Azeredo Avelino
Diretor de Assuntos Institucionais

Gustavo Kenner Alcântara
Diretor-Secretário

Igor da Silva Spindola
Diretor de Assuntos Corporativos

Julio José Araujo Junior
Diretor de Comunicação Social

Lauro Pinto Cardoso Neto
Diretor de Assuntos Legislativos

Luciana Loureiro Oliveira
Diretora Jurídica

Manoela Lopes Lamenha Lins Cavalcante
Diretora de Eventos

Oswaldo José Barbosa Silva
Diretor de Aposentados

CONSELHO EDITORIAL

Daniel de Resende Salgado
(coordenador)

Andrea Walmsley Soares Carneiro

Nathália Mariel Pereira

Ronaldo Pinheiro de Queiroz

EXPEDIENTE

COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

André de Carvalho Ramos e Bruna
Menezes Gomes da Silva

ORGANIZAÇÃO

Clara Oliveira Fidelis

Juliana Lôbo de Almeida Pinho

PROJETO GRÁFICO

Pedro Henrique Lino

CÓDIGO ISSN Nº

ISSN 2965-3266

Periodicidade da publicação:
trimestral

**Associação Nacional dos
Procuradores da República**

SAF Sul, Quadra 04, Conjunto C
Bloco B, Sala 113/114,
CEP 70.050-900, Brasília-DF

**BOLETIM DOS
PROCURADORES E DAS
PROCURADORAS DA
REPÚBLICA**

S U M Á R I O

Ainda sobre a lista tríplice e o dilema do redimensionamento da figura do procurador-geral da república. O que a sociedade pode esperar do Ministério Público Federal?	9
Common law: formação e significados	17
O avanço da Justiça Penal Negociada, a proposta despenalizadora brasileira e o papel fundamental dos sujeitos processuais	20
Da tipificação criminal da violência política de gênero e atuação dos órgãos de persecução criminal	26
O Boletim Indica	32

APRESENTAÇÃO

Ubiratan Cazetta
Presidente da ANPR

Relançar o Boletim dos Procuradores e das Procuradoras da República é um sonho que se converte em realidade, trazendo de volta à circulação um instrumento de divulgação da produção acadêmica sobre a atividade do Ministério Público Federal, em um momento em que discutir os contornos da instituição, divulgar o pensamento dos seus membros sobre temas jurídicos atuais e provocar o diálogo com a sociedade e entre os próprios integrantes da carreira, ativos ou aposentados, mostra-se essencial para o fortalecimento de nossos laços.

O Boletim carrega uma tradição iniciada em 1998 e que, com alguma regularidade maior ou menor, se manteve ativa até 2013, em um trabalho editorial conjunto da ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República e da FPJ – Fundação Pedro Jorge.

Temos o orgulho de ter ajudado a difundir o pensamento sobre temas os mais diversos, mas sempre com qualidade e com o olhar para a diversidade, para os assuntos que desafiavam o pensamento jurídico do momento.

Relembrar os autores que tiveram seus textos publicados nos diversos Boletins é um exercício que reúne um misto de orgulho pela produção e satisfação por

termos discutidos temas que cobrem a atividade cotidiana do Ministério Público, como meio ambiente, populações tradicionais, questões criminais, direito eleitoral, defesa da democracia, Estatuto da Criança e do Adolescente, relações de consumo, acesso à informação, combate à corrupção, direito administrativo, abrindo espaço para a crítica à jurisprudência e para a propagação de ideias.

Ao retomarmos o esforço de publicação, com o apoio imprescindível dos membros do Conselho Editorial e da Diretoria Cultural da ANPR, notadamente de Daniel Salgado e Bruna Menezes, além da nossa equipe de apoio, renovamos o compromisso de promover o debate sobre os temas que nos angustiam, sobre assuntos que mereçam ser trazidos ao diálogo fora dos autos, retirados dos contextos fáticos específicos, para ampliar a forma de enxergar e fazer o Direito em nossas vidas.

É, também, um ato que renova o compromisso de defesa de ideais caros ao Estado Democrático de Direito, com o diálogo constante com o pensamento diverso, com o ouvido atento para as críticas, com o olhar voltado à construção de uma sociedade plural, que reduza as desigualdades e que se torne eficaz no exercício da atividade estatal, persecutória ou não.

Justamente para marcar a abertura dialógica, não apenas os membros do MPF são chamados a ter seus artigos publicados, mas também aos integrantes dos demais ramos do Ministério Público brasileiro,

das diversas carreiras jurídicas, estudantes, docentes, pesquisadores e quaisquer pessoas interessadas em participar de discussões sobre temáticas relacionadas à atuação ministerial.

Pretendemos, em periodicidade trimestral, contribuir para a construção de um pensamento e de um modo de agir de uma instituição que, fortalecida e redesenhada pela Constituição Federal de 1988, precisa permanecer em constante consolidação e renovação.

Desejamos a todos uma boa leitura.

ENSAIOS



Da tipificação criminal da violência política de gênero e atuação dos órgãos de persecução criminal

Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento

Procuradora Regional da República na Procuradoria Regional da República da 1ª Região.
Coordenadora do Grupo de Trabalho para Enfrentamento da Violência Política de Gênero da Procuradoria Geral Eleitoral do MPF. Coordenadora do Núcleo de Ações Criminais Originárias da PRR 1ª Região.

Graduada em Direito pela Universidade Estadual Paulista UNESP.
Mestre em Direito Penal pela Universidade Católica de Brasília.

1. Introdução

No ano de 2021 duas novas legislações passaram a tutelar, na esfera criminal, situações de discriminação, assédio, constrangimento, humilhação, perseguição, ameaça e violência contra mulheres candidatas e detentoras de mandato eletivo, visando garantir não apenas a incolumidade física, moral, sexual, emocional das vítimas, mas sobretudo, o próprio sistema democrático mediante a participação livre e em igualdade de condições do gênero feminino no pleito eleitoral e no desempenho dos respectivos mandatos.

Tratam-se da Lei 14.192, promulgada em 04 de agosto de 2021 e da Lei 14.197, promulgada em 01 de setembro de 2021.

Ambas as normas possuem dispositivos penais que, pelo princípio da especialidade, aplicam-se, a depender das circunstâncias fáticas, às situações de violência vivenciadas pelas candidatas e detentoras de mandato eletivo.

No entanto, não obstante a vigência dessa legislação e o esforço de determinados atores do sistema de justiça e da sociedade civil para alcançar a efetividade dessas normas penais e, com isso, diminuir os graves e recorrentes casos de violência sofridos pelo gênero feminino na esfera política e eleitoral no Brasil, o fato é que o desconhecimento das normas e também a inércia dos órgãos responsáveis pela persecução criminal nessa matéria específica é causa de revitimização e maior violência contra essas mulheres.

Objetiva-se, neste breve ensaio, apresentar, a partir de dados produzidos no âmbito do Grupo de Trabalho de Enfrentamento da Violência Política de Gênero da Procuradoria-Geral Eleitoral⁰¹, algumas causas da ineficiência do sistema de justiça e de providências para superá-las na busca de maior efetividade dessas normas para se alcançar uma contenção da escalada de violência contra esse público feminino, muitas vezes pelos mecanismos hoje conhecidos como “discurso de ódio”.

01 Sobre o GT de Enfrentamento da Violência Política de Gênero vide: <https://www.mpf.mp.br/pge/institucional/gt-violencia-de-genero>

2. Violência política de gênero: tutela penal específica. Competência federal.

Conforme pontuado no início deste texto, a violência política contra a mulher, ou seja, a violência política de gênero, possui um tratamento criminal específico no ordenamento jurídico brasileiro.

A Lei 14.192/2021, dentre outras disposições de uma política pública de maior participação feminina nas esferas pública e política, também estabelece normas para prevenção, combate e repressão à violência política contra a mulher, promovendo uma alteração sistemática no ordenamento jurídico eleitoral brasileiro e estabelece, no artigo 326 B do Código Eleitoral, o crime de violência política de gênero nos seguintes termos:

Art. 326 B - Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, **por qualquer meio**, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de **menosprezo ou discriminação** à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, **com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo**.

Pena: reclusão de 1 a 4 anos, e multa.

Também introduziu, no artigo 327 do Código Eleitoral, uma causa de aumento de pena bastante representativa dos métodos utilizados por agressores, que é o discurso de ódio através de mídias e outros meios de comunicação em massa:

Art. 327. As penas cominadas nos arts. 324, 325 e 326 aumentam-se de 1/3 (um terço) até metade, se qualquer dos crimes é cometido:

(...)

V - por meio da *internet* ou de rede social ou com transmissão em tempo real.”

Já a Lei 14.197/2021, norma que revogou e substituiu a antiga Lei de Segurança Nacional, ao tutelar a democracia e o funcionamento das instituições democráticas no processo eleitoral, criminaliza a conduta de violência política nos seguintes termos:

Art. 359-P. Restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional:

Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

As duas normas são autônomas, tutelam bens jurídicos específicos⁰², no primeiro caso, a democracia representativa eleitoral, no segundo caso, a ampla liberdade do exercício dos direitos políticos, não havendo que se falar em revogação do tipo penal do artigo 326-B do Código Eleitoral, como pretenderam alguns

02 Sobre o tema, destaco artigo intitulado “Conflito de normas de crimes de violência política de gênero e <https://www.conjur.com.br/2022-jun-23/lunardellie-casarotto-crime-violencia-politica-genero> de violência política”, de autoria de Ana Laura Bandeira Lins Lunardelli e Moisés Casarotto. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-23/lunardellie-casarotto-crime-violencia-politica-genero>. Acesso em 11.04.2023.

doutrinadores no início, posto que a resolução de eventual conflito ocorre pelo princípio da especialidade, tão bem conhecido e aplicado no direito penal brasileiro.

Ou seja, quando a vítima, candidata ou detentora de mandato sofrer algum tipo de restrição, impedimento ou dificuldade no exercício do mandato eleitoral ou durante o período de candidatura eletiva, por meio de violência física, sexual ou psicológica, o tipo penal incidente, pela especialidade em decorrência da violência, será o do crime do artigo 359-P do Código Penal, que estabelece, inclusive, penas mais severas, sem prejuízo da aplicação de outras penas decorrentes dos crimes conexos.

A competência dos órgãos judiciais para a persecução criminal e a consequente atribuição dos membros do Ministério Público e da Polícia Judiciária para a investigação e persecução também se diferencia nesses crimes, sendo que o tipo penal do artigo 326-B, que criminaliza a violência política de gênero, situa-se no Código Eleitoral Brasileiro, sendo, assim, um crime de competência da Justiça Eleitoral. Já o tipo penal do crime do artigo 359-P, foi inserido no Código Penal brasileiro e, assim, em se tratando de um crime de natureza política, a competência para o seu processamento é da Justiça Federal.

Ambos os crimes possuem a polícia federal como a polícia judiciária com atribuição para a investigação, pois a Justiça Eleitoral é um ramo especializado da Justiça Federal brasileira. No entanto, o membro do *parquet* com atribuição para a investigação e persecução criminal, no caso do crime do artigo 326-B do CE, é o Ministério Público Eleitoral, que se divide nas suas atribuições entre os Promotores de Justiça Eleitoral e os Procuradores Regionais Eleitorais. Já na hipótese do crime tipificado no artigo 359-P do Código Penal, a atribuição para a persecução criminal é do órgão do Ministério Público Federal com atribuição criminal.

Vê-se, assim, que a violência política de gênero constitui crime de competência federal, seja por atingir interesse primário da União Federal na tutela dos direitos político e eleitorais representativos, no âmbito da justiça federal especializada, ou seja, a Justiça Eleitoral, seja por atingir interesse da União Federal na defesa do Estado democrático, pela tutela do amplo exercício do direito político por qualquer cidadão, neste caso, na esfera de competência da justiça federal não especializada.

3. Desconhecimento e não aplicação da lei: revitimização e ineficiência do sistema de justiça criminal.

Não obstante o esforço contínuo de vários setores do sistema de justiça brasileiro, do próprio Parlamento federal e da sociedade civil para que as normas penais acima tenham efetividade, a realidade da vida demonstra que, salvo situações específicas, a violência política contra a mulher ainda é tratada, na esfera criminal, como crimes de pequeno potencial ofensivo, que demandam representação e uma atuação ativa da própria vítima, para obter a aplicação da lei e a mínima reparação dos danos sofridos, sejam esses morais ou materiais.

O Grupo de Trabalho de Violência Política de Gênero da Procuradoria-Geral Eleitoral acompanha algumas representações e comunicações dos crimes ora referidos no âmbito do Ministério Público Federal, na esfera específica de atuação das Procuradorias Regionais Eleitorais e das Promotorias de Justiça Eleitoral nos Estados.

Um quadro resumo desse acompanhamento, com a última atualização em março de 2023, demonstra a seguinte situação:

CLASSIFICAÇÃO	TOTAL DE CASOS
Ofício enviado à PRE solicitando informações (março/2023)	64
Em andamento	5
Denúncias apresentadas	7
Sentença/Acórdão	1
Ação AIJE/AIME	2
Inquérito policial	15
Arquivado	14
Casos que estão na PGE	5
	113

Os dados acima representam uma pequena amostragem das diversas situações de violência política, vivenciadas por parlamentares do gênero feminino no Brasil, nas diversas esferas de atuação político representativa e também de candidatas a cargos eletivos, estas no período específico entre o registro da candidatura e o final do período eleitoral.

No entanto, mesmo nessa pequena base amostral, e é assim que o Direito Penal funciona, por amostragem, constata-se dificuldade do sistema de justiça criminal em dar resultados efetivos nessa área de enfrentamento da violência, não obstante a clareza e objetividade da legislação ora vigente.

De início, verifica-se que as próprias vítimas e o seu entorno, inclusive advogados, têm dificuldade em identificar que as situações vivenciadas caracterizam o crime de violência política e, assim, de início, procuram a polícia civil estadual e são instadas a apresentar representações por crimes contra a honra ou crimes de ameaça, crimes de menor potencial ofensivo, de ação penal privada ou mesmo pública condicionada à representação.

Nesses casos, é de responsabilidade da própria vítima assumir o protagonismo da persecução criminal, contando com altos custos financeiros e emocional, diante das audiências e de um trâmite procedimental diferenciado que exige a presença e acompanhamento constante.

Não obstante, o fato é que, em regra, essas representações e apurações por crimes contra a honra ou crimes de ameaça que se instauraram desde a vigência da Lei 14.192/21 caracterizam o tipo penal do artigo 326-B do Código Eleitoral ou mesmo, se houver violência, o crime do artigo 359-P do Código Penal, que são crimes de ação penal pública incondicionada. Ou seja, não dependem de representação da vítima, da

contratação de advogados, etc, mas apenas da comunicação de crime aos órgãos encarregados da persecução criminal.

Inclusive, seja por disposição legal, seja pela própria recomendação do Protocolo para Atuação Conjunta no Enfrentamento da Violência Política de Gênero firmado, em 01 de agosto de 2022, pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela Procuradoria-Geral Eleitoral⁰³, a investigação deverá ser iniciada de ofício pelo órgão de persecução criminal, quando tiver conhecimento da ocorrência dessa hipótese criminal.

O acompanhamento dos casos originários de representações ou comunicações de crimes após a edição de ambas as leis evidenciou a ausência de um protagonismo autônomo dos órgãos de persecução, seja Polícia Federal seja Ministério Público eleitoral, diante da ausência de informação de instauração de ofício de investigações dos casos que têm mais repercussão na mídia e assim, são de conhecimento público. Ademais, as representações e comunicações de crime têm demandado um tempo relativamente demorado para sua conclusão, inclusive em casos menos complexos. E, ainda, o aparato policial civil dos Estados instaura investigações mediante representações por crime contra a honra ou ameaças mesmo em situações em que, de forma clara e evidente, a hipótese criminal é de crime de violência política de gênero, o que impõe à vítima maior exposição e fragilidade diante do fato ilícito e de seus agressores, quando, na realidade, deveria ser protegida pelo Estado, limitando-se a comunicar o crime e essa é a finalidade dessa nova legislação, combater a violência política de gênero pela tutela e proteção das vítimas.

4. Considerações finais

Os dados obtidos por diversas fontes de informação e pesquisas e o noticiário diário em nosso país⁰⁴ explicita uma situação crescente de violência contra o gênero feminino em todas as esferas da vida, inclusive na esfera política.

A Lei 14.192/2021 integra um microsistema eleitoral de ações afirmativas, destinado a mudar a realidade brasileira pela implementação da igualdade de gênero na esfera política, direito fundamental previsto no artigo 5º, inciso I, da Constituição Federal, mediante o aumento da representatividade feminina no Parlamento.

No entanto, é necessário que o sistema de justiça criminal esteja preparado para lidar com essa nova legislação, primeiramente, aplicando, de forma adequada, as tipificações criminais, com a garantia de um processo penal justo, mas rápido e eficaz.

Verifica-se a premente necessidade de capacitação dos diversos atores do sistema de justiça, advogados, aparato policial, Ministério Público e Poder Judiciário para que as situações que caracterizam a hipótese criminal de violência política de gênero sejam, de início, classificadas de forma adequada, diante da repercussão nas regras constitucionais do devido processo penal notadamente sobre competência e foro e que a persecução criminal ocorra sob a perspectiva de gênero, seguindo orientações das Cortes Internacionais de

03 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/tse-e-procuradoria-geral-eleitoral-assinam-acordo-para-atuacao-conjunta-no-combate-a-violencia-politica-de-genero>. Acesso em 11.04.2023.

04 Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/03/09/estudo-mostra-como-as-parlamentares-sao-ofendidas-nas-redes-sociais.ghtml>, Acesso em 11.04.2023. <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/politica-e-genero-como-alcancar-a-representatividade-democratica/> Acesso em 11.04.2023. <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/30/violencia-contra-agentes-politicos-cresce-no-pais-mulheres-sao-principais-vitimas>. Acesso em 11.04.2023. <https://oglobo.globo.com/politica/violencia-de-genero-atinge-81-das-parlamentares-no-congresso-25125079>. Acesso em 11.04.2023

Direitos Humanos e, inclusive, recente Resolução do Conselho de Justiça Nacional⁰⁵.

O direito penal é a última ratio da busca civilizatória da igualdade e da igualdade de gênero em uma sociedade marcada pela discriminação, pela violência e por um machismo e patriarcado estrutural.

A inefetividade da norma penal para conter a escalada de agressões sofridas no âmbito da tutela criminal dos artigos 326-B do Código Eleitoral e 359-P do Código Penal representará um reforço às condutas violadoras de direito e essa mudança de paradigma ora se encontra sob a responsabilidade do sistema de justiça criminal, mais especificamente dos órgãos encarregados da persecução criminal, os quais precisam, urgentemente, aprimorar seus mecanismos de atuação nessa área.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva: 2009.

CAPEZ, Fernando. Sistema acusatório e garantias do processo penal. **Revista Conjur**. 7 de outubro de 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-out-07/controversias-juridicas-sistemaacusatorio-garantias-processo-penal#:~:text=O%20sistema%20acusat%C3%B3rio%20caracteriza%2Dse,livre%20convic%C3%A7%C3%A3o%2C%20desde%20que%20fundamentada>> Acesso em março de 2023.

COMPARATO, Fábio Konder: *Para Viver a Democracia*, São Paulo: Brasiliense, 1989, p.51.

CORRÊA, Thiago Pinheiro. **Para Além da Acusatoriedade: Passado e presente da investigação criminal no Brasil**. Salvador: Editora JusPoivm, 2020.

LIMA, Marcellus Polastri. **Ministério Público e Persecução Criminal**. 5 ed. Rev., ampl. E atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

MARCHIONATTI, Daniel. **Processo Penal Contra Autoridades**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MARQUES, José Frederico. **Da Competência em Matéria Penal**. São Paulo: Edição Saraiva, 1953.

MARQUES, José Frederico. **Estudos de Direito Processual Penal**. 1. ed. Forense: Rio de Janeiro, 1960.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 21. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Atlas Ltda., 2017.

PRADO, Geraldo. **Sistema Acusatório: A Conformidade Constitucional das Leis Processuais Penais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SILVA, Danielle Souza de Andrade e. **A Atuação do Juiz no Processo Penal Acusatório**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2005.

05 Resolução n. 492, de 17.03.2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original-1144414202303206418713e177b3.pdf>. Acesso em 11.04.2023.



anpr

50
anos