LEGISLAÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO: EVOLUÇÕES E LIMITAÇÕES*

*Versão revisitada do artigo "Legislação e combate à violência política de gênero: os percalços do caminho à igualdade prometida", originalmente publicado na Revista Democrática, v. 9, p. 107-124, 2022.

MÁRCIO ANTÔNIO DE SOUSA MORAES JÚNIOR
MARINA ALMEIDA MORAIS

Sobre os autores:

Márcio Antônio de Sousa Moraes Júnior. *Advogado. Juiz membro e Ouvidor do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (GO).*

Marina Almeida Morais. *Advogada, professora, mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás. Especialista em Direito Eleitoral e em Direito Público pela Universidade Candido Mendes (RJ). Coordenadora de Comunicação da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Membra da startup Quero Você Eleita.*

RESUMO

Diante do preocupante quadro de violência política no país, especialmente contra mulheres, evidenciou-se ainda mais a necessidade de providências legislativas a esse respeito. Para esse desiderato, foram editadas as Leis 14.192/2021 e 14.197/2021, que criminalizaram a violência política nos âmbitos do direito eleitoral e penal. O presente artigo ocupa-se de analisar essas legislações e os eventuais conflitos entre elas. Pontua-se a questão de incongruência das penas e da definição de competências, bem como a opção por criminalizar as condutas, deixando de definir importantes sanções administrativas. Por meio do método dialético, as discussões permitem concluir que a legislação novel, embora salutar, ainda necessita de aprimoramentos, sem prejuízo da imprescindível colaboração dos partidos políticos.

Palavras chave: Violência política; Gênero; Criminalização; Lei 14.192/2021; Lei 14.197/2021.

ABSTRACT

Faced with the worrying picture of political violence in the country, especially against women, it became even more evident the need to adopt legislative measures in this regard. To this end, Laws 14,192/2021 and 14,197/2021 were enacted, which criminalized political violence in the areas of electoral and criminal law. This articleaims to analyze these laws and any conflicts between they. The issue of incongruity of penalties and the definition of competences, as well as the option to criminalize the conducts, leaving to define important administrative sanctions. Through the dialectical method, the discussions allow concluding that the new legislation, although healthy, still needs improvements, without prejudice to the essential collaboration of the political parties.

Keywords: Political violence; Genre; Criminalization; Law 14.192/2021; Law 14,197/2021.

INTRODUÇÃO

Conforme demonstram estudos e levantamentos, a violência política de gênero tornou-se uma realidade nos partidos e parlamentos ao redor do mundo, demandando providências legislativas e culturais a fim de reverter esse quadro. E neste contexto é que as Leis nº 14.192/2021 e 14.197/2021 foram editadas.

O tema é recente, notadamente porque as leis datam de agosto e setembro de 2021, respectivamente, e, por essa razão, ainda não se encontra bibliografia acadêmica disponível sobre o tema. Nem por isso os problemas encontrados na redação das leis deixaram de ser debatidos em simpósios e eventos, motivando as reflexões que se perfazem no presente artigo.

O primeiro tópico cuida, de plano, em expor algumas deficiências na legislação, de maneira especial no que tange à exclusão das pré-candidatas da seara eleitoral; à incongruência das penas cominadas no Código Eleitoral e no Código Penal; à questão da competência, sem prejuízo de reflexões sobre a escolha de delegar a matéria a uma seara criminal, tida como *ultima ratio.*

Por fim, tratar-se-á da importância de que essa conduta conte com previsão de punição estatutária, nos termos do que prescreve a Lei nº 14.192/2021, a fim de garantir a efetividade da norma no combate à violência de gênero.

A despeito da ausência de bibliografias sobre o tema em específico, a produção escora-se em outras produções acadêmicas que tangenciam a temática, buscando construir um material que sirva de reflexão para o aperfeiçoamento legislativo e a uma aplicação sistemática e eficiente das leis vigentes.

1. ART. 326-B E 359-P: TEMAS SENSÍVEIS

Dado o grave quadro de violência política de gênero enfrentado[1], coube ao legislador encontrar formas de prevenir e combatê-lo. No Brasil, esse desiderato, como já adiantado no tópico anterior, foi deflagrado pela edição das Leis nº 14.192, de 04 de agosto de 2021 e nº 14.197, de 1º de setembro de 2021.

A primeira norma alterou o Código Eleitoral, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições, a fim de criminalizar a violência política contra a mulher e assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais.

A criminalização na seara eleitoral foi materializada na inclusão do art. 326-B no Código Eleitoral, prevendo pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa àquele que 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.

A Lei nº 14.197/2021, por sua vez, tratou dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, incluindo no Código Penal o art. 359-P, que comina pena de reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, além da pena correspondente à violência, àquele que 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.

Trata-se, ao fim, ao cabo, do reconhecimento da violência política contra a mulher como crime – e a opção pelo Direito Penal traz consigo algumas preocupações. Como pondera Batini, em entrevista de 2021, essa escolha revela insuficientes respostas normativas e está longe de ser a forma mais eficiente de enfrentamento desse problema, que demandaria um marco legal para melhor conceituar o tema (BRASIL, 2021).

1 De acordo com dados da ONU Mulheres (http://www.onumulheres.org.br/biblioteca-digital/publicacao.php), 82% das mulheres em espaços políticos já sofreram violência psicológica; 45% já sofreram ameaças; 25 % sofreram violência física no espaço parlamentar; 20%, assédio sexual; e 40% das mulheres afirmaram que a violência atrapalhou sua agenda legislativa.

Com efeito, o Direito Penal é a *ultima ratio*, o último recurso, o que corresponde não somente a uma necessidade prática de reduzir a sobrecarga do sistema penal, mas também a um princípio de proporcionalidade entre a gravidade do delito e a seriedade da resposta sancionatória, o que expressa uma tendência histórica oriunda do Direito Penal liberal e humanista[2] (PALAZZO, 2001, p. 434–435). Eis porque questiona-se a efetividade da legislação quando transposta da norma à prática.

Exsurgem também das redações ao menos outros três problemas substanciais: a exclusão da figura das pré-candidatas da norma eleitoral; a discrepância das penas e a definição da competência para julgamento.

No que tange ao primeiro ponto, vê-se que a redação do art. 326-B não deixa dúvidas sobre suas destinatárias: candidata ou detentora de mandato eletivo. As pré-candidatas, portanto, não sendo ainda formalmente candidatas - situação jurídica que só se inicia com o pedido de registro - enquadram-se na norma geral do art. 359-P do Código Penal.

Isso equivale a dizer que a violência destinada a mulheres que se anunciem como pretensas candidatas será processada e julgada pela Justiça Comum, que possui certamente uma menor conexão com as matérias eleitorais, habitualmente enfrentadas pela Especializada.

Não é difícil imaginar um contexto em que mulheres sejam constrangidas, humilhadas, perseguidas ou ameaçadas na pré-campanha, a fim de que desistam de suas candidaturas, apoiem outros candidatos, ou sejam, de qualquer modo, menosprezadas pela condição de gênero. Isso, aliás, é o que comprova a pesquisa feita pelo jornal "Estadão" perante todas as 58 mulheres que concorreram aos Executivos municipais das capitais na eleição passada.

Das inquiridas, 50 responderam, entre elas, 44 relataram violência, a maior parte (46,7%) disse sofrer ataques com frequência e (72,3%) afirmaram acreditar que os episódios prejudicaram a campanha. Uma das entrevistas relatou ter recebido oferta de R$ 10 mil para não sustentar a sua candidatura, já que, segundo o autor da oferta, ela era "nova e mulher". Enquanto uma ouviu durante um debate que "mesmo sendo mulher, era boa candidata", outra escutou, de um jornalista, que não servia para ser prefeita, pois era "mulher, feia e sem alma" (GOMES, 2022).

Em estudo sobre a matéria, a ONU Mulheres; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (2002, p. 24-25) elaborou roteiro para prevenir, monitorar, punir e erradicar a violência política contra as mulheres e apontou que as agressões contra as pré-candidatas podem ocorrer em várias fases, desde a escolha da postulante até o desenvolvimento de estrutura para se apresentar em convenções:

> *Nesta etapa ocorrem eventos tais como: i) destruição de materiais de campanha das mulheres; ii) agressões sexuais e atos de difamação, tanto na vida pública como privada, capazes de afetar tanto sua imagem política quanto sua reputação pessoal; financiamento desigual em termos de gênero para realizar a campanha eleitoral; e, iv) acesso diferenciado a outras instâncias associadas a este processo, tais como os meios de comunicação e as redes sociais.*

Sem diferenciar as situações de candidatos e candidatas de pré-candidatos e pré-candidatas, a Assessoria Especial de Segurança e Inteligência do Tribunal Superior Eleitoral apresentou informação consolidada em novembro de 2020 que demonstrou um aumento de crimes violentos contra aquelas figuras:

> *A linha do tempo do estudo revela que, desde 2016, houve um salto de crimes violentos na política. Naquele ano, 46 candidatos e pré-candidatos foram vítimas de atentados. Em 2018, outros 46 candidatos também foram alvo de ataques, chegando aos 263 registros em 2020 (BRASIL, 2020).*

Nesse momento, a antinomia legislativa se destaca. Com efeito, não obstante o reconhecimento do próprio Tribunal Superior Eleitoral de que as pré-candidatas possam sofrer violência política, elas não se encontram amparadas pela norma que, em princípio, deveria lhes resguardar.

Ademais, a própria diferença na redação é um caso instigante: o Código Penal exige o emprego de *violência* (fí-

2 Tradução livre do original: "responde no sólo a una necesidad práctica de rebajar la sobrecarga del sistema penal sino también a un principio de proporcionalidad entre la gravedad del ilícito y la gravedad de la respuesta sancionadora, [lo] que expresa una tendencia histórica procedente del Derecho penal liberal y 'humanista'."

sica, sexual ou psicológica) com o fim de *restringir, impedir ou dificultar* o exercício de direitos políticos, o que nos casos concretos pode significar a atipicidade de inúmeras situações de menosprezo ou constrangimento, notadamente porque trata-se de um crime com pena mínima equivalente ao triplo do *quantum* cominado pela norma eleitoral.

A propósito do quantitativo da pena, há que se ressaltar a discrepância entre os diplomas: enquanto a norma do Código Eleitoral, específica para a violência contra a mulher, traz a previsão de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos, o Código Penal prescreve uma sanção de 3 (três) a 6 (seis) anos. Isso equivale a dizer que a pena mínima nos casos de violência política contra um homem ou uma pré-candidata é quase igual à pena máxima no caso da violência contra a mulher efetivamente candidata.

E mais. Imagine-se que determinada mulher, então pré-candidata, sofra violência psicológica por um dirigente partidário. Nesse cenário, o crime, como visto, deve ser processado perante a Justiça Comum Federal, por se tratar de delito previsto no Capítulo de Crimes contra o Estado Democrático de Direito. Contudo e em casos de crimes que se prolongam no tempo, na hipótese de aquela mulher vir a ser candidata e posteriormente eleita, a mesma violência psicológica deverá ser analisada, agora, pela Justiça Eleitoral, ante sua competência material especializada, contudo, submetendo o infrator a uma pena muito inferior.

Inevitavelmente, situações como essas, com maior ou menor complexidade, serão submetidas ao Poder Judiciário brasileiro já nas próximas eleições.

2. DA NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DOS ESTATUTOS PARTIDÁRIOS

Conforme analisa Biroli (2016, p. 561), a violência política contra a mulher pode ser considerada como um *"backlash",* uma reação ao crescimento e qualificação da participação política feminina[3] como candidatas e mandatárias, mas também ao emergente ativismo feminista, que busca, perante o Estado, redefinir políticas relativas às mulheres. Em última instância, a violência pode ser vista como forma de bloquear as mudanças em curso nos padrões de gênero que estão diretamente ligados às mudanças na posição relativa das mulheres na esfera pública.

Nesse sentido, a violência política de gênero instaura-se nas diversas esferas de poder, encontrando uma de suas primeiras manifestações no próprio âmbito partidário. A já conhecida ausência de democracia interna das legendas expressa contornos mais graves quando analisada sob a perspectiva de gênero, o que pode ser refletido, por exemplo, na distribuição de recursos, que privilegia candidaturas masculinas em detrimento das femininas (vide anexo I, figura 1), ou na parca representatividade de mulheres como lideranças partidárias (vide anexo I, tabela 1)

Com efeito, a marginalização das mulheres nos espaços decisórios das legendas, por vezes limitadas à gestão do "partido x mulher", reflete um contexto de sexismo que pode ou não evoluir para os tipos previstos nos artigos 326-B do Código Eleitoral e 359-P do Código Penal. Eis porque, sendo a punição penal insuficiente, torna-se indispensável prever sanções também no âmbito dos estatutos partidários.

Não ignorando a recorrência da violência na esfera partidária, a Lei nº 14.192/2021 tratou de inserir, em seu art. 7º a previsão de que "os partidos políticos deverão adequar seus estatutos ao disposto nesta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado da data de sua publicação".

Não há aqui, pois, violação à autonomia partidária, mas, antes disso, o prestígio a um direito fundamental de igualdade e a necessidade de promover mecanismos hábeis a conter as diversas formas de violência.

Recentemente, o deputado estadual Fernando Cury foi expulso do quadro de filiados do partido Cidadania, após importunar sexualmente a também deputada estadual Isa Penna (PSOL). Dada a repercussão do caso, a legenda deflagrou o processo de expulsão, enquadrando o ocorrido nas previsões estatutárias existentes. Não tivesse o caso tomado as proporções midiáticas que tomou, não é possível garantir que a providência fosse a mesma. Eis porque a previsão estatutária específica e indiscutível é tão necessária.

3 Conforme dados do TSE, dos 545.452 pleiteantes a cargos eletivos em 2020, 180.799 eram mulheres – o recorde desde o início das eleições no país (BRASIL, 2022).

Embora esgotado o prazo concedido pela lei, ainda se aguarda a concretização dessa providência pela totalidade das legendas atualmente registradas no Brasil, com a certeza de que esse é um passo importante para a efetividade da legislação recém instituída.

3. CONCLUSÃO

O combate à violência política contra as mulheres, como visto, extrapola a mera produção legislativa nesse sentido. Ao revés, as sucessivas normas publicadas no Brasil acabaram por provocar uma antinomia legal quanto aos objetos de proteção, imputando maior sanção àqueles que praticarem violência política contra candidatos homens que em comparação às candidatas mulheres, por exemplo.

Além disso, ao não se incluir a figura das pré-candidatas no rol de vítimas de violência política no Código Eleitoral, essas mulheres, caso sofram alguma agressão política, terão seus casos tratados de acordo com o que prevê o Código Penal e perante a Justiça Comum, o que se traduzirá em patente quadro de instabilidade jurídica, tendo em vista que poderemos ter o cenário onde o mesmo tipo de ataque praticado contra uma mulher candidata e contra uma pré-candidata com resultados e penas completamente distintas.

Não obstante as dificuldades apresentadas, é inegável que essas normas representam significativo marco de evolução na luta contra as mais diversas formas de violência contra as mulheres e, como tal, devem ser reconhecidas e festejadas. Para tanto, deve o Judiciário brasileiro zelar para que elas cumpram seus desideratos da forma mais eficiente possível e garanta àquela que deseje atuar no campo político o seu exercício pleno e seguro, livre de qualquer tipo de violência, pois só assim a igualdade que tanto se almeja poderá ser alcançada, já que nas celebradas palavras de Beauvoir (1967) “é pelo trabalho que a mulher vem diminuindo a distância que a separava do homem. Somente o trabalho poderá garantir-lhe uma independência concreta”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEAUVOIR, S. **O segundo sexo:** a experiência vivida. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967. v. 2.

BIROLI, Flávia. Political violence against women in Brazil: expressions and definitions : violência política contra as mulheres no Brasil: manifestações e definições. **Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 15, p. 557-89, 2016.

BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. **Levantamento mostra alta na violência contra candidatos em 2020**. 24 nov. 2020. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/levantamento-mostra-alta-na-violencia-contra-candidatos-em-2020 Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Violência política de gênero é discutida em encontro no TSE.** 25 nov. 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Novembro/violencia-politica-de-genero-e-discutida-em-encontro-no-tse. Acesso em : 5 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais.** 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais. Acesso em : 18 jan. 2022.

CATARSE. **Gênero e número.** 2020. Disponível em: https://generonumero.media/eleicoes2020/. Acesso em: 6 jan. 2022.

GOMES, Bianca. Violência atinge ao menos 75% de candidatas a prefeita em capitais. **O Estado de São Paulo.** 10 jan. 2021. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,violencia-atinge-ao-menos-75-de-candidatas-a-prefeita-em-capitais,70003576342. Acesso em: 24 jan. 2022.

ONU MULHERES; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO INTERNACIONAL PARA A DEMOCRACIA E A ASSISTÊNCIA ELEITORAL. **Violência política contra as mulheres:** roteiro para prevenir, monitorar,

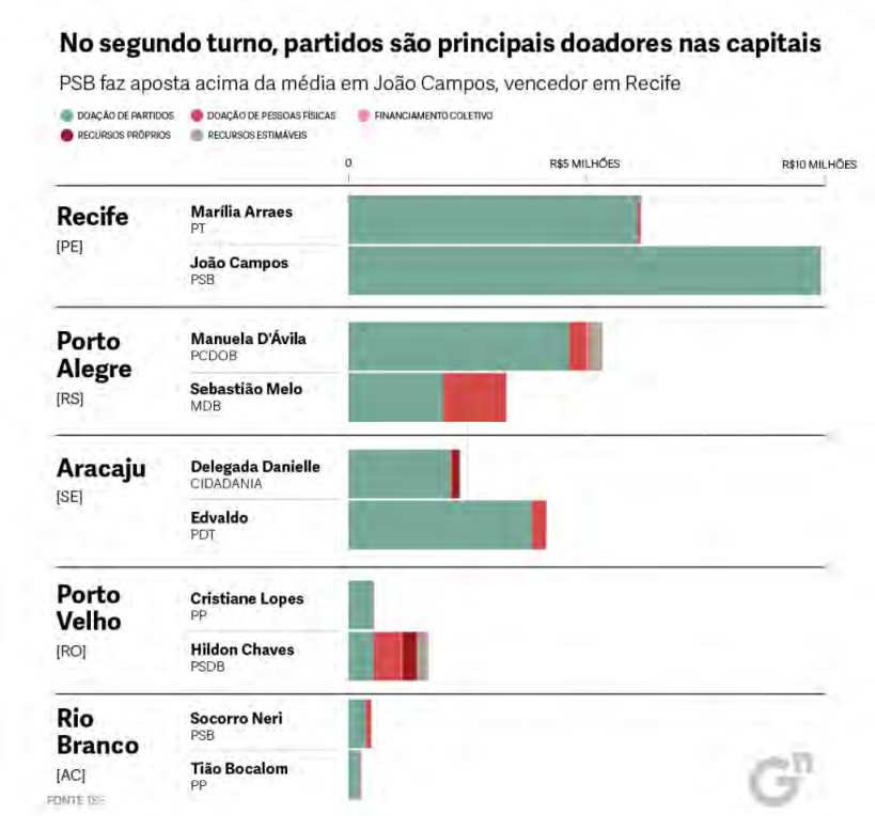
punir e erradicar. Nova Iorque, 2020. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Roteiro_HojadeRuta.pdf. Acesso em: 18 jan. 2022.

PALAZZO, Francesco. Principio de última ratio e hipertrofia del derecho penal. In ARROYO ZAPATERO, Luis; BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE, Ignacio (dir.): **Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos in memoriam**. Cuenca : Ediciones de la Universidad de Castilla - La Mancha; Ediciones Universidad Salamanca, 2001.

ANEXO I

FIGURA 1

Gráfico comparativo dos recursos recebidos por candidatos e candidatas em capitais nas Eleições de 2020



Fonte: CATARSE. Gênero e número. 2020. Disponível em : https://generonumero.media/eleicoes2020/. Acesso em 6 jan. 2022.

TABELA 1

Número de legisladoras em presidências de comissões permanentes, lideranças partidárias e cargos na mesa diretora – Câmara dos Deputados e Senado (1995-2015)

Ano	Câmara dos Deputados			Senado		
	Presidências de comissões permanentes	Liderança de partidos	Mesa Diretora	Presidências de comissões permanentes	Liderança de partidos	Mesa Diretora
1995	0	0	0	0	1	0
1996	0	1	0	0	1	0
1997	0	0	0	0	0	1
1998	0	0	0	-	0	1
1999	2	1	0	1	0	0
2000	0	0	0	1	0	0
2001	3	0	0	0	0	0
2002	1	0	0	0	0	0
2003	3	0	0	0	0	0
2004	0	0	0	1	1	0
2005	3	1	0	0	0	0
2006	1	0	0	0	1	0
2007	2	0	0	2	1	0
2008	2	2	0	2	1	0
2009	4	0	0	1	1	2
2010	2	1	0	2	1	2
2011	2	1	1	1	2	1
2012	1	2	1	1	1	0
2013	1	1	0	1	1	1
2014	1	1	0	1	0	1
2015	4	1	1	1	1	1
Total	32	12	3	15	13	10

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado.
Obs.: Dados relativos ao início da sessão legislativa.

Fonte: IPEA. Mulher no poder e na tomada de decisões, 2016, 73 p. Disponível em https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215_tema_g_mulher_no_poder_e_na_tomada_de_decisoes.pdf

Obs.: Dados relativos ao início da sessão legislativa.