

A DISCRIMINAÇÃO DE PESSOAS EXPOSTAS POLITICAMENTE: A POLÍTICA LEGISLATIVA PENAL DO PROJETO DE LEI 2720/2023

THE DISCRIMINATION OF POLITICALLY EXPOSED PERSONS: THE LEGISLATIVE PENAL POLICY OF THE BILL OF LAW 2720/2023

Marcelo Buttelli Ramos

Doutor em Ciências Criminais pela PUC-RS. Pesquisador associado ao Instituto Transdisciplinar de Estudos Criminais.

Membro do Departamento de Política Legislativa Penal do IBCCRIM. Advogado.

Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8532081844321742>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7923-0604>

mbuttelliramos@hotmail.com

Resumo: O artigo analisa o processo de aprovação do Projeto de Lei 2720/2023 no âmbito da Câmara dos Deputados. Entre outras questões, a proposição tipifica penalmente atos de discriminação praticados contra as chamadas pessoas expostas politicamente (PEPs) ou submetidas a processos judiciais em curso. Propõe-se debater a adequação e a suficiência político-criminal da iniciativa. Nesse sentido, são evidenciados e analisados problemas relacionados à construção dos preceitos primário e secundário dos tipos penais idealizados tanto pela versão original do PLC, como pelo seu Substitutivo. Destaca-se, por fim, a importância do acompanhamento do processo legislativo em questão e o caráter didático da proposição para a compreensão das principais dinâmicas constitutivas da Política Legislativa Penal brasileira.

Palavras-chave: Criminalização; Pessoas expostas politicamente; Política legislativa penal; Referibilidade empírica; Rigorismo punitivo.

Abstract: The article analyzes the Bill of Law 2720/2023 recently approved by the Chamber of Deputies. Among other issues, the proposition intends to criminalize acts of discrimination against politically exposed persons or individuals submitted to legal proceedings. The aim is to discuss the suitability and effectiveness of the legal proposition in terms of criminal policy. In this regard, the paper highlight and analyze some problems related to the formal construction of those criminal offenses. The paper emphasizes the importance of monitoring the legislative process in question and the didactic nature of the proposition for understanding the main dynamics of Brazilian Legislative Penal Policy.

Keywords: Criminalization; Politically exposed persons; Legislative penal policy; Empirical referability; Punitive rigorism.

1. Introdução

Argumenta-se que o processo de criação de leis penais, em desconcertante contraposição ao que se verifica, por exemplo, no campo dos estudos sobre a aplicação da lei penal, vem sendo relegado, por atores institucionais e acadêmicos de igual maneira, ao oportunismo político e à improvisação (Díez Ripollés, 2002, p. 292). Esse diagnóstico, algo desalentador, revela-se particularmente verdadeiro à luz das práticas e dos discursos que conformam a chamada Política Legislativa Penal brasileira.¹

Exemplo recente que ilustra, com bastante precisão, o modo como as leis penais incriminadoras vêm sendo elaboradas no Brasil pode ser encontrado no Projeto de Lei de iniciativa da Câmara dos Deputados 2720/2023 (PLC), que trata, entre outras questões, de tipificar, penalmente, atos de discriminação praticados em face de pessoas expostas politicamente (PEPs) ou réus em processos judiciais em curso.

A análise das etapas até agora superadas sem grandes dificuldades pelo PLC ajuda a compreender a gravidade do contexto em que se insere a política legislativa penal brasileira, onde viceja um tipo ainda incipiente de Legística que parece se preocupar, unicamente, com a enunciação de exigências formais ou lógico-redacionais,^{2,3} sem pretender avançar sobre questões mais fundamentais que, na falta de melhor expressão, chamaremos aqui de materiais: (i) enunciação clara e precisa do problema a ser enfrentado, (ii) indicação dos dados da realidade que amparam as principais percepções articuladas em torno do problema apresentado e, por fim, (iii) a explicitação dos custos e benefícios resultantes da intervenção jurídico-penal em comparação aos custos e benefícios associados a outras formas jurídicas de intervenção (não penais) (Karpen, 2013).

2. O Projeto de Lei 2720/2023

Analisemos, inicialmente, as justificativas que acompanham a versão original do PLC. Ressaltamos que a adoção das justificativas da proposição como ponto de partida se deve à constatação de que esse tipo documento/discurso, que costuma inaugurar a fase legislativa do processo de produção de normas penais (Díez Ripollés, 2016, p. 26), condensa “os mais variados conceitos que estruturam as ideias de crime e de pena e, principalmente, de que maneira são mobilizados no trabalho de produção legislativa” (Pires *et al.*, 2010, p. 13). Também é no bojo das justificativas que costumam ser estabelecidos os contornos do problema que se busca superar e delimitados, portanto, os temas e tópicos em torno dos quais o debate parlamentar se desenvolverá.

A partir da leitura do documento, depreendemos que o problema que a proposição visa solucionar refere-se à ocorrência sistemática de atos discriminatórios, protagonizados por instituições financeiras, em face de PEPs e pessoas submetidas a processos judiciais em curso. Argumenta-se que tais indivíduos estariam sendo injustamente impedidos de praticar “ações necessárias para a convivência regular (e sobrevivência) na sociedade”. Diante desse cenário, a proposição objetiva, inclusive por meio do acionamento da tutela penal, compelir as instituições financeiras a fundamentar a “negativa de abertura ou manutenção de conta, tendo em vista tratar-se, frequentemente, de necessidade irremediável para que o cidadão possa obter seu sustento, posto que se trata de requisito basilar para que possa exercer um emprego regularizado” (Brasil, 2023a, p. 69-72).

A versão original do PLC previu três novos tipos penais, todos dotados de pena de reclusão de 2 a 4 anos e multa. O primeiro tipo penal (art. 4º) tratou do ato de injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o

decoro, em razão da condição de PEP ou de réu em procedimento judicial em curso. O segundo (art. 5º) versou sobre a prática de atos que impediriam a concessão de promoção funcional ou o acesso de alguém, devidamente habilitado, a qualquer cargo da administração direta ou indireta, bem como a concessionárias de serviços públicos, novamente em razão da condição de PEP ou de réu em procedimento judicial. Finalmente, o terceiro tipo penal (art. 6º) aludiu à negativa de emprego ou à obstaculização da ascensão ou concessão de benefício funcional no âmbito de empresa privada também em razão das circunstâncias referidas anteriormente.

Embora tais previsões tenham sido substancialmente alteradas via Substitutivo, algumas problematizações, a título de alerta, se mostram oportunas, haja vista a continuidade do processo legislativo, que agora se desenvolve perante o Senado Federal.

3. Críticas ao PLC 2720/2023: a autorreferencialidade da discursividade parlamentar

Em primeiro lugar, seguindo tendência há muito consolidada no repertório de práticas do Parlamento brasileiro, a versão original do PLC veicula inúmeras considerações acerca do problema sobre o qual se debruça sem fazer nenhuma referência a dados empíricos. O que se verifica, na prática, é um discurso autorreferente, cuja validade de suas premissas e conclusões é garantida por meio da alusão à própria vivência da parlamentar que subscreve a proposição (“[...] já sofri e sofro com discriminação em minha família, onde o Banco Itaú, por exemplo, nega abertura de conta ou operações de crédito”) (Brasil, 2023a, p. 70).

A baixa referibilidade empírica dos argumentos que serviram de base para a versão original do PLC pode ser entendida como um sintoma de um problema ainda mais profundo, cujas raízes podem ser encontradas no próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que, ao disciplinar o juízo de admissibilidade de novas proposições legislativas, silencia quanto à necessidade de apresentação dos motivos que justificariam a sua aprovação.⁴

As definições relacionadas aos preceitos primário e secundário dos tipos penais originalmente propostos também se revelaram desprovidas de justificativas idôneas.

Começamos pela análise da necessidade mesma do tipo penal previsto no art. 4º da versão original do PLC. A pretensão de tornar crime a injúria motivada pela condição de PEP ou de ser processado judicialmente, esbarra numa constatação um tanto óbvia: a conduta, a despeitos dos seus especialíssimos contornos, já é suficientemente tutelada pelo art. 140 do Código Penal (CP). Os problemas relacionados aos tipos penais constantes dos arts. 5º e 6º dizem respeito não à sua redundância, mas à sua falta de pertinência político-criminal à luz de ideais como o da intervenção mínima do Direito Penal.

Conforme antecipamos, os três tipos penais preveem sanção de reclusão de 2 a 4 anos e multa. Não descuidamos da dificuldade de se formar consensos em torno de critérios absolutos de proporção entre fato e pena; nada obsta, contudo, que se reivindique a observância de critérios relativos “que ao menos tornem coerente o ordenamento do ponto de vista da proporcionalidade” (Bottini, 2010, p. 271). É dizer, não nos parece demasiado esperar que o legislador, ao estabelecer novas normas de sanção, adote como ponto de partida um raciocínio que, a nosso juízo, parece relativamente simples: a intensidade da sanção deve ser diretamente proporcional à importância do bem jurídico tutelado, à proximidade da lesão ou do risco de lesão que a conduta criminalizada cria em face desse bem e à reprovabilidade do seu elemento subjetivo (Bottini, 2010, p. 272). Parece-nos bastante razoável, inclusive, que o legislador, ao pretender introduzir uma nova norma de sanção no sistema jurídico-penal, leve em consideração as sanções previamente estabelecidas em face de condutas análogas a fim de evitar incoerências internas, casos em que a sanção idealizada excede, em termos de rigor, a sanção cominada a condutas que podem ser consideradas, à luz dos critérios acima elencados, mais graves.⁵

Comparemos, pois, as negativas previstas nos arts. 5º e 6º do PLC com o comportamento descrito no art. 135-A do CP. Se, por um lado, a omissão de socorro médico fundada na exigência de garantia prévia de pagamento pode macular, quiçá de modo irreversível, a incolumidade física do ofendido; as negativas previstas arts. 5º e 6º do PLC obstam, quando muito, o acesso a cargos ou funções em entidades públicas ou privadas. Indubitável a maior reprovabilidade da primeira conduta quando comparada à segunda. Isso se deve, basicamente, à maior relevância dos bens jurídicos tutelados pelo art. 135-A (vida e saúde humanas) em comparação àquele que a versão original do PLC aparentemente pretendia resguardar (liberdade profissional). Seja como for, no primeiro cenário, vemo-nos diante de uma pena de detenção, de 1 a 6 meses, ou multa. No segundo, cogita-se da imposição de penas de reclusão, de 2 a 4 anos, e multa.

4. O Substitutivo

Pois bem, logo após a apresentação do PLC na Sessão Plenária de 21/05/2023, sua autora requereu, nos termos do art. 155 do RICD, a apreciação do texto em regime de urgência — sistemática reservada às matérias consideradas de “relevante e inadiável interesse nacional”⁶. O requerimento apresentado, endossado pela maior parte das lideranças partidárias da Câmara dos Deputados, foi justificado nos seguintes termos:

[e]u venho aqui pedir o encaminhamento de um requerimento de urgência acerca de um tema que atinge todos nós, tanto direta quanto indiretamente. Conversando com os Parlamentares aqui na Casa eu poderia dizer que um em cada três Deputados tem algum parente que sofre algum problema pela condição de politicamente exposto. [...] Agora, o fato é que é de muita urgência que tratemos deste assunto, porque ele não só afeta a classe parlamentar, mas também todas as pessoas as quais são enquadradas pessoas politicamente expostas — parentes, entes, cônjuges, pessoas com relações eventualmente jurídicas, até funcionários. (Brasil, 2023b, p. 150)

Após intenso debate e sob diversos protestos, a urgência requerida foi acolhida na mesma sessão em que foi apresentado, discutido e aprovado o teor do Substitutivo elaborado pelo relator designado pela Presidência da Câmara dos Deputados para avaliar, em substituição às Comissões Permanentes de Defesa do Consumidor, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, o mérito, a juridicidade, a constitucionalidade e a técnica legislativa da proposição.

Em parecer sintético, o relator designado consignou ser favorável à aprovação da proposição na forma do Substitutivo apresentado. No tocante às disposições penais, o Substitutivo optou por criminalizar, no lugar dos tipos penais anteriormente analisados, as negativas de concessão de crédito e de manutenção ou abertura de conta corrente por PEP ou pessoa processada administrativa ou judicialmente, em razão dessas circunstâncias (art. 4º).

Tal como sucedeu com a versão original do PLC, o autor do Substitutivo, ao defender a pertinência político-criminal da iniciativa, também se valeu da sua própria vivência para justificar o apelo ao direito penal:

[...] infelizmente, a discriminação apresenta-se como uma nefasta realidade que tem permeado as diversas esferas da nossa sociedade, gerando prejuízos e inegáveis violações aos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal. [...] Diante da completa ineficiência estatal em reprimir adequadamente essas condutas criminosas, apresenta-se crucial, portanto, a incidência do Direito Penal, retribuindo ao infrator o mal causado e evitando que outras pessoas pratiquem os delitos, sob pena de também serem sancionadas. (Brasil, 2023c, p. 161-162)

5. Críticas ao Substitutivo: “tudo deve mudar para que tudo fique como está”

As críticas que endereçamos à versão original do PLC se aplicam integralmente ao texto do Substitutivo. Com efeito, a inadequação político-criminal do preceito primário do tipo penal em questão resulta da aparente falta de disposição da Câmara dos Deputados para ponderar acerca da eficácia e da suficiência de outras medidas

legais, de natureza não penal.

Observamos, nesse sentido, que até o presente momento não chegaram a ser problematizados os resultados produzidos pelos anos de vigência do art. 39, IX, do Código de Defesa do Consumidor, que qualifica como práticas abusivas justamente os comportamentos criminalizados pelo art. 4º do PLC. O art. 5º do PLC, por sua vez, inclui as condutas que criminalizam no rol das infrações administrativas dispostas pela Lei 13.506/2017, que disciplina o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil. Um gesto como esse nos faz indagar: as sanções administrativas previstas no art. 5º do PLC não seriam elas próprias suficientes para prevenir e/ou reprimir os comportamentos também censurados pela via penal?

Como se isso não fosse suficiente, o art. 4º do PLC pretende criminalizar ações que representam, a rigor, condutas conforme o Direito. Lembremos que as cautelas tipicamente adotadas em face das PEPs decorrem de normativas estabelecidas pelo próprio Banco Central do Brasil (Circular 3.978/2020), que recomenda, inclusive, a observância e implementação das diretrizes estabelecidas pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI). Ou seja, o tratamento diferenciado dispensado às PEPs pelas instituições que operam no mercado de crédito brasileiro constitui medida político-criminal destinada à prevenção e ao combate do crime de lavagem de dinheiro.

A inadequação do preceito secundário do novo penal, por sua vez, emerge da simples comparação das condutas que se pretende criminalizar com outros comportamentos proscritos pelo CP e que afetam bens jurídicos sensivelmente mais relevantes. Remetemos o leitor ao ponto em que nos referimos ao caso do art. 135-A do CP.

6. Considerações finais

Conforme argumentamos no início deste texto, a análise do processo de aprovação do PLC 2720/2023 junto à Câmara dos Deputados ilustra, com bastante precisão, as práticas e os discursos que conformam o que estamos a chamar de Política Legislativa Penal brasileira. Destacamos, em primeiro lugar, a baixa referibilidade empírica das justificativas constantes tanto da versão original do PLC, como do seu Substitutivo. Chamamos atenção, igualmente, para a velocidade de tramitação da proposição e para a sua curiosa urgência regimental: apenas 25 dias separam a apresentação do PLC (22/05/2023) da aprovação do Substitutivo posteriormente encaminhado ao Senado Federal (15/06/2023). Merece destaque, igualmente, o fato de o texto do Substitutivo, elaborado fora das Comissões Permanentes, ter sido disponibilizado, para fins de apreciação, cerca de 4 minutos antes de ser iniciada a votação da proposição junto ao Plenário da Câmara dos Deputados.⁸ Quanto ao mérito da proposição, o que se vê, sem grandes surpresas, é a reafirmação da hegemonia de um rigorismo punitivo (Díez Ripollés, 2015, p. 34) que insiste em favorecer “o recurso à prisão como forma precípua de resposta estatal” (Pires *et al.*, 2010, p. 54).

Tendo em vista as críticas acima apresentadas, resta-nos esperar que o Senado Federal exerça, ao longo das próximas etapas do processo legislativo, sua vocação moderadora e, enquanto Casa Revisora, pondere, sem açodamentos, acerca da real necessidade de se estender a tutela penal às situações previstas no PLC 2720/2023 (Nascimento, 2019, p. 534).

Notas

- ¹ Conforme argumentamos em outra ocasião, o conceito designa uma área de concentração da política criminal que abriga questionamentos e debates, de ordem teórica e prática, acerca do processo de elaboração de leis penais que, por sua vez, passa a ser representado não mais como um processo estático, linear ou mesmo unidirecional, mas sim como um encadeamento de fases que se relacionam umas com as outras de maneira dinâmica e que compreendem desde os momentos mais incipientes da nomenclatura, quando se começa a desenvolver a necessidade de um câmbio normativo, até os momentos mais tardios, em que o que interessa é mensurar o desempenho ou impacto de uma determinada normativa e problematizar as razões que recomendam o (re)início do processo de modificação normativa (Ramos, 2022, p. 10).
- ² Para Ulrich Karpen (2013), a Legística compreende um campo de estudos que se dedica à investigação as dimensões formal e material dos processos de elaboração, discussão, aprovação e revisão das leis, objetivando o melhoramento das práticas legislativas e, por via de consequência, qualidade das próprias leis.
- ³ Estamos nos referindo à Lei Complementar 95/1998 e seu manual de exigências gramaticais e topológicas.
- ⁴ Após a distribuição de um Projeto de Lei, cabe à Presidência da Câmara dos Deputados avaliar, nos termos dos artigos 100, §2º e 137, §1º, I, II e III, do RICD, se o seu conteúdo da proposição: (1) viola o regimento da Casa; (2) é flagrantemente inconstitucional; (3) refere-se à matéria estranha à competência legislativa da CD; (4) foi redigido em termos claros e de maneira concisa.

- ⁵ Estamos de acordo, portanto, com a posição sustentada por Felipe De-Lorenzi: “É possível, contudo, no interior de um ordenamento jurídico, obter-se uma medida da culpabilidade de modo relativo ou ordinal, a partir da definição de critérios para expressar o desvalor dos crimes e da comparação e diferenciação com base nas gravidades relativas no interior do sistema. Por exemplo, adotando-se como critérios a importância do bem jurídico, o desvalor (subjetivo) da ação e o grau da ofensa produzida, pode-se dizer que o homicídio doloso consumado deve receber uma pena mais alta do que o roubo doloso consumado e do que o homicídio culposo ou tentado, mesmo sem saber exatamente que pena será atribuída a cada um deles.” (De-Lorenzi, 2020, p. 214).
- ⁶ A urgência regimental de que trata o art. 155 do RICD não instaura apenas um novo patamar de preferência em relação à ordem de deliberação e votação de uma proposição legislativa, sua aprovação também importa a dispensa de diversas exigências e prazos regimentais, implicando, na prática, na aceleração do processo legislativo por meio da abreviação dos seus espaços de deliberação.
- ⁷ Frase extraída do célebre romance “*Il gattopardo*” (1958), de Giuseppe Tomasi di Lampedusa.
- ⁸ Recomendamos a leitura das notas taquigráficas constantes do Diário da Câmara dos Deputados, Seção I, do dia 15 de junho de 2023, p. 164-186. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>.

Referências

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. O princípio da proporcionalidade na produção legislativa brasileira e seu controle judicial. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 85, p. 267-296, 2010. BRASIL. Câmara dos Deputados. Justificativas do Projeto de Lei 2720/2023, que tipifica os crimes de discriminação contra pessoas politicamente expostas e altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para prescrever os procedimentos a serem adotados pelas instituições financeiras nos casos de negativa de abertura ou manutenção de conta. Diário da Câmara dos Deputados (Seção I), Brasília, 26 de maio de 2023a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2276307. Acesso em: 04 ago. 2023. BRASIL. Câmara dos Deputados. Requerimento de Urgência nº 1.890/2023 para o Projeto de Lei 2720/2023, que tipifica os crimes de discriminação contra pessoas politicamente expostas e altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para prescrever os procedimentos a serem adotados pelas instituições financeiras nos casos de negativa de abertura ou manutenção de conta. Diário da Câmara dos Deputados, Seção I, 15 de junho de 2023, 2023b. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020230615001050000.PDF#page=>. Acesso em: 04 ago. 2023. BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer das Comissões de Defesa do Consumidor, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania com apresentação de Substitutivo ao Projeto de Lei 2720/2023, que tipifica os crimes de discriminação contra pessoas politicamente expostas e altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para prescrever os procedimentos a serem adotados pelas instituições financeiras nos casos de negativa de abertu-

tura ou manutenção de conta. Diário da Câmara dos Deputados (Seção I), Brasília, 15 de junho de 2023, 2023c. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020230615001050000.PDF#page=>. Acesso em: 04 ago. 2023. DE-LORENZI, Felipe da Costa. *Justiça negociada e fundamentos do direito penal*: pressupostos e limites materiais para os acordos sobre a sentença. São Paulo: Marcial Pons, 2020. DíEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A política criminal na encruzilhada*. Tradução: André Luis Callegari. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. DíEZ RIPOLLÉS, José Luis. Um modelo dinâmico de legislação penal. In: DíEZ RIPOLLÉS, José Luis (coord.). *La ciencia del derecho penal ante el nuevo siglo*: homenaje al profesor doctor don José Cerezo Mir. Madrid: Tecnos, 2002. p. 291-330. KARPEN, Ulrich. Comparative law: perspectives of legislation. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 17, p. 141-185, 2013. NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa*: Brasil e Espanha em perspectiva. Curitiba: Alteridade, 2019. PIRES, Álvaro Penna *et al.* Análise das justificativas para a produção de normas penais. *Série Pensando o Direito*, São Paulo, n. 32, set. 2010. http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/32Pensando_Direito1.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023. RAMOS, Marcelo Buttelli. *Por uma política legislativa penal brasileira: fundamentos e limites jurídicos e político-democráticos para o ato de criação de leis penais*. 2022. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

Autores convidados