

## PROPOSTAS LEGISLATIVAS DE CRIMINALIZAÇÃO DA LGBTFOBIA NO BRASIL: UM ESTUDO A PARTIR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1988-2020)

**Victor Sugamoto Romfeld**

*Doutorando e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Homoafetivo e Gênero pela Universidade Santa Cecília (UNISANTA). Especialista em Direito Penal e Criminologia pelo Instituto de Criminologia e Política Criminal (ICPC). Bacharel em Direito pela UFPR. Pesquisador na área de ciências criminais, com ênfase em interseccionalidades (raça, gênero, sexualidade). E-mail para contato: victorromfeld@gmail.com.*

### Resumo

O tema deste artigo é a criminalização da LGBTfobia, tendo como objeto os projetos de lei (PL's) apresentados na Câmara dos Deputados a partir de 1988. A hipótese é de que a maioria das propostas legislativas se limita a acrescentar qualificadoras e agravantes em crimes já existentes nas leis penais, ignorando um viés mais amplo, no sentido de formular uma política criminal para a comunidade LGBT. Para investigar esta hipótese, nos valem do referencial teórico oferecido pela dogmática penal crítica – autores vinculados ao minimalismo penal e à contenção do poder punitivo – e, sobretudo, de pesquisa empírica. Esta, por sua vez, consiste na análise de PL's no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados, aplicando no campo “atividade legislativa – propostas legislativas” as palavras-chave “homofobia” e “LGBTfobia”. A partir dos resultados obtidos (29 proposições), verifica-se que grande parte dos PL's não propõe uma política criminal de enfrentamento da violência homotransfóbica, comprometendo a prevenção de comportamentos discriminatórios de orientações sexuais e identidades de gênero divergentes da cisheteronormatividade.

**Palavras-chave:** Discriminação, LGBTfobia, Criminalização, Política Criminal.

## Introdução

**D**ados colhidos pela OnG Transgender Europe indicam que o Brasil é o país que mais matou travestis e transexuais nos últimos anos. Como o país não dispõe de uma base de estatísticas oficiais a respeito da LGBTfobia, organizações como o Grupo Gay da Bahia (GGB) têm sistematizado o número de assassinatos de pessoas que pertencem à comunidade LGBT. Este cenário coloca em evidência o objeto do presente artigo: os projetos de lei (PL's) que pretendem enfrentar esta violência, apresentados perante a Câmara dos Deputados entre 1988 e 2020. O objetivo consiste em examinar quais as propostas do Poder Legislativo para prevenir e reprimir condutas discriminatórias (homotransfóbicas). A hipótese colocada é de que a maioria destes projetos se limita a incluir agravantes e qualificadoras em crimes ou leis penais já existentes, ignorando uma perspectiva mais ampla, qual seja, de formulação de uma política criminal para a população LGBT.

Para investigar tal hipótese, nos valem da pesquisa empírica como metodologia, realizada no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados, pesquisa centrada em levantamento e análise dos PL's que versam sobre homotransfobia. O referencial teórico que sustenta as reflexões é extraído tanto da dogmática penal crítica (voltada à contenção do poder punitivo) como dos estudos brasileiros acerca dos direitos LGBT. A partir dos resultados obtidos, é possível confirmar a hipótese mencionada, ressaltando as insuficiências da inclusão de circunstâncias que qualificam ou agravam crimes existentes.

## Metodologia

A pesquisa empírica foi realizada tendo como base de dados o endereço eletrônico da Câmara dos Deputados.<sup>1</sup> A página inicial, em sua parte superior, contém uma seção denominada “atividade legislativa”. Clicando nesta seção, abre-se uma coluna de dez opções, sendo uma delas pertinente para a pesquisa: as “propostas legislativas”. Nesta página específica, há a pesquisa simplificada, na qual é possível

1 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 3 de mar. de 2021.

inserir diversas informações em 7 (sete) campos de busca: assunto, tipo da proposição, número, ano, autor, unidade federativa do autor e trâmite. No campo 'assunto', inseri como palavras-chave 'homofobia' e 'LGBTfobia'. No campo 'tipo da proposição', restringi a busca à opção 'PL – Projeto de Lei'. Por fim, no campo 'ano', coloquei 'a partir de 1988' considerando o lapso temporal no qual o objeto do artigo está inserido. As demais opções de busca não foram utilizadas por não se mostrarem necessárias ao presente trabalho.

De início, foram obtidos 64 (sessenta e quatro) resultados. No entanto, três PL's foram excluídos da análise (PL's nº 104, 96 e 81), por terem sido apresentados em 2021, ano que está excluído da pesquisa, restando 61 (sessenta e um) projetos de lei. A próxima etapa de filtragem dos resultados teve como critério de exclusão a matéria tratada no PL, tendo em vista o escopo da pesquisa, ou seja, de investigar as propostas legislativas que criminalizam ou sancionam de alguma forma a LGBTfobia. Mesmo com o uso das referidas palavras-chave, alguns dos PL's não versavam especificamente sobre o combate da homotransfobia. Considerando este critério material, foram retirados 32 (trinta e dois) projetos, remanescendo 29 (vinte e nove) projetos referentes ao levantamento e à análise, divididos em 5 (cinco) grupos, de acordo com a tabela apresentada na sequência.

| PROJETOS DE LEI INCLUÍDOS NA PESQUISA SEPARADOS POR CATEGORIA |                  |
|---------------------------------------------------------------|------------------|
| Reações conservadoras                                         | PL nº 4.892/2020 |
|                                                               | PL nº 4.946/2019 |
|                                                               | PL nº 4.370/2019 |
|                                                               | PL nº 4.075/2019 |
|                                                               | PL nº 7.382/2010 |
| Sanções e medidas administrativas                             | PL nº 3.298/2020 |
|                                                               | PL nº 6.424/2013 |
|                                                               | PL nº 3.774/2019 |
| Qualificadoras e agravantes no Código Penal                   | PL nº 3.185/2020 |
|                                                               | PL nº 4.785/2019 |
|                                                               | PL nº 8.540/2017 |
|                                                               | PL nº 582/2011   |
|                                                               | PL nº 7.292/2017 |

|                                            |                  |
|--------------------------------------------|------------------|
| Alteração da Lei Antirracismo              | PL nº 4.949/2019 |
|                                            | PL nº 3.266/2019 |
|                                            | PL nº 2.672/2019 |
|                                            | PL nº 2.057/2019 |
|                                            | PL nº 1.051/2019 |
|                                            | PL nº 2.138/2015 |
|                                            | PL nº 005/2003   |
|                                            | PL nº 7.702/2017 |
| Proteção, conscientização e crimes de ódio | PL nº 2.653/2019 |
|                                            | PL nº 797/2019   |
|                                            | PL nº 8.032/2014 |
|                                            | PL nº 7.582/2014 |
|                                            | PL nº 734/2011   |
|                                            | PL nº 5.003/2001 |
|                                            | PL nº 5.854/2020 |
| PL nº 3.741/2019                           |                  |

## Referencial teórico

A política criminal certamente é um conceito polissêmico, já que ao menos desde o século XIX teóricos das mais variadas áreas do conhecimento se debruçam sobre o funcionamento das instituições que integram o sistema penal. De início, é possível defini-la como um conjunto de princípios e recomendações para reformar ou transformar as leis penais e os órgãos encarregados de sua aplicação, das polícias até as prisões e o Poder Judiciário (BATISTA, 2011, p. 33). Se há dois séculos as discussões político-criminais estavam centradas na ineficácia de penas curtas, nos últimos anos as pesquisas empíricas constataram o fracasso da pena privativa de liberdade quanto aos seus objetivos declarados, ensejando propostas de políticas criminais que reduzam a incidência do poder punitivo (BATISTA, 2011, p. 35).

Independente de seu viés (legitimadora ou crítica do poder punitivo), a política criminal "(...) é resultante da interdisciplinariedade do direito penal com a ciência política e especialmente com a engenharia institucional" (ZAFFARONI; BATISTA; ALAGIA; SLOKAR, 2011, p. 275). Nesta dinâmica entre direito penal e ciência política, o que se avalia são os efeitos das decisões legislativas e judiciais, sendo necessário informar o dogmático, o parlamentar e o juiz sobre os efeitos reais daquilo que o primeiro propõe e os demais decidem, e ainda, sobre o

sentido político dessas decisões. Ou seja, se reforçam ou debilitam o estado de direito. Pelo viés da política criminal, questiona-se por que, com qual intensidade e com qual finalidade o legislador optou por utilizar o direito penal diante de determinado comportamento social (SANZ MULAS, 2019, p. 23-24).

Segundo Busato, a política criminal pode ser compreendida como atividade do Estado ou como uma atividade científica. Como atividade estatal, a política criminal estabelece as orientações para prevenir a criminalidade (conjunto de opções políticas dentro da esfera criminal), valendo-se de propostas extrapenais e penais. Enquanto atividade científica, a política criminal tem como objeto a maneira como o Estado leva a cabo sua atividade político-criminal, estudando o direito penal não como ele é, mas como deveria ser (BUSATO, 2015, p. 21-22). Para os fins deste artigo, interessa a política criminal como atividade do Estado, ou seja, quais as opções políticas adotadas (pelo Estado brasileiro) diante de fenômenos que atingem bens jurídicos fundamentais (especificamente, diante da LGBTfobia).

Neste contexto, pensar uma política criminal específica para a população LGBT significa reconhecer que direitos LGBT são direitos humanos, e que esses direitos fazem parte de bens jurídicos fundamentais para o convívio harmônico em sociedades que se intitulam como democráticas. Desse modo, é necessário partir da premissa de que a sexualidade integra a essência humana, e sendo diversa, suas manifestações – sobretudo aquelas discriminadas (homossexualidade, bissexualidade e transexualidade) – constituem um direito de todas as pessoas (GORISCH, 2014, p. 61).

Porém, a diversidade sexual e de gênero no Brasil enfrenta uma série de obstáculos: a) os direitos LGBT não são reconhecidos como direitos humanos; b) a produção de efeitos nefastos da globalização econômica sob a hegemonia do neoliberalismo, colocando em xeque um modelo de Estado que intervém nas relações sociais, e assim, amplia desigualdades e fortalece discriminações; c) o fortalecimento de grupos fundamentalistas religioso que condenam sexualidades fora do padrão ditado por suas doutrinas (SILVA, 2018, p. 131-156). Essas dificuldades impedem que nosso país se articule em torno de uma política criminal sólida para enfrentamento das discriminações praticadas contras as pessoas LGBT. O esgotamento de alternativas extrapenais faz com que os movimentos LGBT busquem leis que criminalizem a homotransfobia, por compreenderem que a inexistência

de punição através do ramo mais repressivo do Direito (o direito penal) naturaliza o preconceito e consolida a impunidade, menosprezando a liberdade sexual como direito da personalidade (TURATTI JUNIOR, 2018, p. 147).

## Resultados e discussão

Os 29 (vinte e nove) PL's que compõem o espaço amostral desta pesquisa podem ser divididos em cinco categorias: i) reações conservadoras (5); ii) sanções e medidas administrativas (3); iii) inserção de qualificadoras ou agravantes no Código Penal (5); iv) alteração da Lei Antirracismo – Lei nº 7.716/89 (7); v) proteção, conscientização e crimes de ódio (8), conforme a tabela exposta anteriormente.

Sabe-se que, em 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADO 26 e o MI 4.733, reconheceu a mora do Poder Legislativo para legislar sobre a criminalização de condutas homotransfóbicas, enquadrando provisoriamente a homofobia e a transfobia como crimes de racismo (previstos na Lei nº 7.716/89). A tese adotada pela Corte Constitucional gerou reações da Câmara dos Deputados em dois sentidos: uma, conservadora, preocupada em assegurar a liberdade religiosa para que discursos proferidos em cultos não fossem criminalizados; outra, no sentido de suprir a mora legislativa e incluir expressamente a discriminação contra orientação sexual e identidade de gênero na Lei Antirracismo (LAR).

As reações conservadoras se concentram entre 2019 e 2020, sendo perceptível que procuraram assegurar a liberdade religiosa 'nos temas relativos à sexualidade' (como no PL nº 4.946/2019), a exemplo da possibilidade de recusa quanto à realização de cerimônias religiosas envolvendo pessoas assumidamente homossexuais (PL nº 4.892/2020). Outros projetos caminharam no sentido de vedar a criação de tipos penais por decisões judiciais (PL's nº 4.370/2019 e nº 4.075/2019), uma vez que os defensores de tais propostas partiram da premissa de que o STF estaria legislando, ao equiparar o crime de racismo à homotransfobia.

Em outro grupo, há uma quantidade considerável de projetos que pretenderam incluir na Lei Antirracismo a discriminação praticada em virtude de orientação sexual e identidade de gênero. Estas iniciativas, a um só tempo, têm o potencial de suprir a mora do Poder Legislativo (quanto à punição criminal de condutas LGBTfóbicas) e afastar o

argumento (utilizado por conservadores e progressistas) de que o STF, no julgamento supramencionado, teria incidido em suposta criminalização judicial. Mesmo entre os 7 (sete) projetos que se inserem nesta categoria, 3 (três) deles podem ser classificados como uma resistência à criminalização da homotransfobia, considerando que: i) houve tentativas de inserir na LAR uma excludente de ilicitude para condutas fundadas na liberdade de consciência e de crença, no livre exercício de cultos religiosos e manifestações religiosas, dentro e fora dos templos (a exemplo dos PL's nº 2.672/2019 e nº 4.949/2019); ii) por outro lado, um projeto específico cogitou inserir na mesma lei a impossibilidade de enquadrar 'nas tipificações de crime de preconceito de raça ou de cor, a homofobia ou outra forma de orientação sexual' (PL nº 3.266/2019), numa clara tentativa de se contrapor à decisão adotada pelo STF.

No tocante a um terceiro conjunto de propostas legislativas, o mote consistiu em inserir agravantes, qualificadoras e novos crimes no Código Penal. Seja prevendo a qualificadora de LGBTcídio no crime de homicídio (PL's nº 7.292/2017 e nº 3.185/2020), agravante genérica (PL nº 582/2011), ou mesmo buscando criminalizar condutas de intolerância, ódio e preconceito praticadas no ambiente virtual (PL's nº 8.540/2017 e nº 4.785/2019). Dentre estes projetos, é notável que alguns deles façam menção apenas à discriminação por orientação sexual, deixando de observar crimes com motivação transfóbica.

Para além de proposições na esfera penal, há aquelas que pretendem investir em questões de ordem administrativa, impondo sanções desta natureza ou estabelecendo regras para registro de infrações. As sanções administrativas (como aquelas previstas no PL nº 3.298/2020) seriam aplicadas no âmbito da administração pública e privada, a fim de combater práticas discriminatórias em razão da orientação sexual e da identidade de gênero. A criação de uma lei federal se espelha em diversas leis municipais sancionadas, no mesmo sentido, e de alguma maneira, unificaria a imposição de sanções administrativas no território nacional. Nesta categoria de propostas, também existem projetos que se preocupam com o sistema de notificações da violência LGBTfóbica: i) estabelecendo a notificação compulsória no caso de violência praticada contra pessoas LGBT's atendidas nos serviços de saúde, públicos ou privados (PL nº 6.424/2013); ii) alterando o modo como os registros de Boletim de Ocorrência (BO) são produzidos nas delegacias de polícia, bem como prontuários de atendimento na rede

de saúde pública, abrindo um campo para que sejam registradas motivações LGBTfóbicas dos crimes.

O quinto grupo de projetos analisados está inserido no que denominei “proteção, conscientização e crimes de ódio”, tendo em vista que as propostas foram elaboradas em viés amplo, abrangendo diversas áreas: penal, administrativa, cível, educacional, entre outras, dentro e fora da perspectiva jurídica. O primeiro projeto colocado em discussão nas casas legislativas, após 1988, foi o PL nº 5.003/2001. Esta proposta, inicialmente, teve como escopo impor sanções de natureza administrativa para práticas discriminatórias motivadas pela orientação sexual dos indivíduos. Na sequência, o projeto sofreu diversas alterações, sendo convertido no PL nº 122/2006, modificando seu viés: se antes, a pretensão era investir em sanções administrativas, posteriormente, passou a ter como objetivo alterar a LAR, para incluir no rol de crimes aqueles resultantes de discriminação ou preconceito de gênero, sexo, orientação sexual ou identidade de gênero. Popularmente, talvez este seja o projeto mais conhecido, sendo nominado como aquele que teria a finalidade de criminalizar a homofobia.

Ainda no tocante à categoria mencionada, algumas proposições (como o PL nº 7.582/2014) buscaram a via penal, mas ao invés de retringir a criminalização às condutas homotransfóbicas, elaborou uma proposta de lei geral tipificando crimes de ódio e intolerância, buscando a proteção de onze grupos representantes de minorias sociais.<sup>2</sup> Em outra perspectiva, o PL nº 8.032/2014 buscou ampliar a proteção da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) às pessoas trans que se identifiquem como mulheres, uma vez que esta lei, à época e que foi criada, não contemplou especificidades relacionadas à identidade de gênero.

Outras propostas, reconhecendo a ineficácia de criminalizações em sentido amplo, caminharam no sentido de recomendar ao Poder Público a promoção de campanhas informativas contra as violações de direitos humanos, em especial aquelas à livre orientação sexual e à identidade de gênero, favorecendo a visibilidade e o reconhecimento social (PL nº 734/2011). Na mesma linha, o PL nº 3.741/2019, propondo a criação do ‘Programa Escola sem Discriminação’, elencando

---

2 Preconceitos de: classe origem social, migrante, refugiado, deslocado interno, orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero, idade religião, situação de rua e deficiência.



medidas para combater a discriminação sofridas por pessoas LGBT no ambiente escolar.

O último projeto da categoria possivelmente seja o mais interessante deles (PL nº 2.653/2019, de autoria do Deputado Federal David Miranda), pois, inspirado na Lei Maria da Penha, cria mecanismos para a proteção de pessoas em situação de violência fundada na orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero, ou características biológicas ou sexuais. Destaca-se, nesta proposta, as medidas integradas de prevenção da violência e as medidas protetivas de urgência, na contramão da lógica dos demais projetos abordados no artigo (viés repressivo), assim como a necessidade de atendimento especializado pela autoridade policial. O autor do projeto, ao que parece, parte da leitura de que existem diversas violências praticadas contra pessoas LGBT, inclusive a institucional, e por isso, é necessário formular uma legislação que não apenas capte a complexidade do fenômeno (violência LGBTfóbica), como também proponha alternativas de enfrentamento que ultrapassem a mera punição individual.

## Considerações finais

A partir da metodologia aplicada, verifica-se que a maior parte dos PL's propostos na Câmara dos Deputados para combater discriminações homotransfóbicas não foram formulados com um viés de política criminal para a população LGBT. À exceção do PL de autoria do Deputado David Miranda, parcela considerável dos projetos (ao menos 12 deles) se valem de uma política meramente penal, ou seja, de inserção de qualificadoras e agravantes em leis penais preexistentes. Apesar da relevância da criminalização da LGBTfobia, a previsão de um delito específico parece insuficiente para lidar com um fenômeno complexo e multifacetado como as discriminações fundadas na orientação sexual e na identidade de gênero de grupos vulneráveis.

Mesmo no tocante à categoria de projetos que pretendem romper a lógica punitiva, as propostas se mostram genéricas e/ou com pouca densidade normativa. Não há clareza acerca do que seriam as 'campanhas de conscientização' contra a homotransfobia. Também não há precisão nos projetos que objetivam combater esta discriminação nas escolas, uma vez que as comunidades escolares não são formadas apenas por estudantes, mas integradas às suas famílias, docentes e

demais funcionários das instituições de ensino. Seria interessante, ainda, estender essa iniciativa para o ensino superior.

Embora sejam relevantes do ponto de vista social – ou seja, como futuras conquistas para movimentos LGBT –, os PL's são carentes do ponto de vista político-criminal, especialmente porque tratam do fenômeno da discriminação de forma pontual, e não estrutural. Pensar a LGBTfobia de forma estrutural significa que as propostas legislativas nesta matéria devem adotar como ponto de partida os diversos níveis de discriminação homotransfóbica (individual, institucional, estrutural). Isto porque a tipificação dessas condutas criminaliza somente a homotransfobia individual, limitando-se a um viés repressivo quando o preconceito internalizado foi colocado em prática. É preciso recordar que a imposição de pena privativa de liberdade para um indivíduo é incapaz de transformar comportamentos discriminatórios, muitas vezes tidos como um costume de determinada sociedade. Sobretudo porque pessoas LGBT são rotuladas como transgressoras de normas sociais ditadas pela cisheteronormatividade.

Por fim, nota-se que uma efetiva política criminal para combater a homotransfobia pressupõe alternativas que extrapolam a seara penal. Se a repressão de condutas discriminatórias é insuficiente, as propostas devem investir no viés de prevenção da LGBTfobia, o qual permite pensar na desconstrução desta violência nos níveis institucional e estrutural. Neste sentido, destacam-se as campanhas de conscientização e a formação continuada de profissionais integrantes dos sistemas de educação, saúde, justiça e segurança pública. A inexistência de uma proposta consolidada de política criminal no país para enfrentamento da LGBTfobia sugere que este debate ainda é atual e carente de soluções. Além disso, indica que criminalizações de condutas pontuais não serão capazes de enfrentar as raízes da homotransfobia.

## Referências

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica do direito penal brasileiro**. 12. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BUSATO, Paulo Cesar. **Fundamentos para um Direito Penal Democrático**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GORISCH, Patrícia. **O Reconhecimento dos Direitos Humanos LGBT**: de Stonewall à ONU. Curitiba: Appris, 2014.

SANZ MULAS, Nieves. **Manual de política criminal**. Tradução Luiz Renê G. do Amaral e Marina Franco Lopes M. Filizzola. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019.

SILVA, Sandro Gorski. **Direitos Humanos LGBTI**: história, conquistas e desafios. Curitiba: Appris, 2018.

TURATTI JUNIOR, Marco Antonio. **Reconhecimento jurídico-social da identidade LGBTI+**. Curitiba: Appris, 2018.

ZAFFARONI, E. Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro**: primeiro volume – Teoria Geral do Direito Penal. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.