
CLÍNICA DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

NOTA TÉCNICA

PROJETOS DE LEI 4196/2020, PL 517/2019, PL 1568/2019 (e outros)

Solicitante: Consórcio Lei Maria da Penha (para Bancada Feminina do Congresso Nacional)

Redação: Carmen Hein de Campos¹, Cláudia Toigo e Walesca Ollé da Rocha²

I – Introdução

O feminicídio é a culminância da violência baseada no gênero praticada contra as mulheres. A preocupação do Congresso Nacional com a violência doméstica e com as mortes de mulheres levou à instalação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para “investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação dos instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência”. Dentre as inúmeras recomendações previstas no relatório final da CPMI (2013) estava a criação da qualificadora do feminicídio que foi aprovada em 2015 (lei 13.104/2015). Em 2016, a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e a ONU Mulheres elaboraram as Diretrizes Nacionais sobre Feminicídio para Investigar, Processar e Julgar com perspectiva de gênero, as mortes de mulheres, importante instrumento para garantir a perspectiva de gênero no sistema de justiça.

O Brasil possui elevadas taxas de mortes de mulheres. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Atlas da Violência, 2020), em 2018, foram assassinadas 4.519 mulheres, o que correspondeu a uma morte a cada duas horas, sendo que 68% das mulheres mortas eram negras. Entre 2008 e 2018 houve um aumento de 12,4% de mortes de mulheres negras. Esses dados evidenciam o racismo estrutural que vitima desproporcionalmente as mulheres negras. E no primeiro semestre de 2020, durante a pandemia do Covid-19, houve um aumento de 2%

¹ Professora coordenadora da Clínica de Direitos Humanos das Mulheres, UniRitter. Integrante do Consórcio Lei Maria da Penha.

² Acadêmicas de Direito e Integrantes da Clínica de Direitos Humanos das Mulheres, UniRitter
Agradecemos a leitura atenta e a colaboração de Ela Wiecko Volkmer de Castilho (Professora de Direito da UNB) e de Wânia Pasinato (Consultora Especializada em Pesquisas Aplicadas sobre Políticas Públicas, Gênero e Violência contra as Mulheres), integrantes do Consórcio Lei Maria da Penha.

de feminicídios, em relação ao mesmo período do ano anterior (Anuário da Violência, FBSP, 2020).

Tais dados justificam a preocupação do Congresso Nacional com a prevenção das mortes de mulheres, especificamente, do feminicídio. No entanto, a ausência de políticas públicas para o enfrentamento às violências contra as mulheres tem levado o Congresso Nacional a formular propostas que priorizem o aumento da punição e da repressão, o que tem se mostrado ineficaz na prevenção do feminicídio.

Sabe-se que a diminuição das mortes de mulheres depende de medidas de prevenção e de serviços de assistência que estejam disponíveis e acessíveis às mulheres. Por isso, entendemos que fortalecer e ampliar as políticas preventivas e assistenciais às mulheres em situação de violência deveria ser o foco das propostas legislativas.

II – Síntese das alterações propostas

O Projeto de Lei 4.196/2020 de autoria dos deputados Fábio Trad (PSD/MS), Ronaldo Santini (PTB/RS) e Pedro Lucas Fernandes (PTB/MA), e o PL 517/2019 (apenso), de autoria do deputado Lincoln Portela (PR/MG) pretendem dar uma nova redação ao artigo 121, § 2º, VI e VII e parágrafo 2º -A e incisos do CP, incluindo as seguintes modificações:

- I) Tornar o feminicídio um crime autônomo, destacado e independente do homicídio;
- II) Substituir o conceito “por razões da condição do sexo feminino” por “condição do gênero feminino”.
- III) Criar o feminicídio qualificado (agravado), com aumento de pena de vinte a trinta anos.

A qualificadora feminicídio está prevista no artigo 121, parágrafo 2º, inciso VI e parágrafo 2º-A, incisos I e II, CP, com a seguinte redação:

Art. 121 Matar alguém
[...]
Homicídio qualificado
Se o homicídio é cometido:
[...]
Feminicídio
VI -Contra a mulher por razões da condição de sexo feminino.
§ 2º-A Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve:
I – violência doméstica e familiar;
II- menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

Os argumentos utilizados pelos autores do Projeto de Lei incluem a ideia de que o feminicídio, por sua importância e gravidade, deve ser um crime destacado, isto é, independente do homicídio, configurando um tipo penal autônomo. Assim deixaria de ser uma qualificadora do homicídio, seguindo o exemplo de países como Chile, Costa Rica, Guatemala e El Salvador. Desse modo, seria criado um tipo novo – art. 121-A, com a seguinte redação:

Art. 1º Esta lei tem por fim dar uma nova redação para o crime de feminicídio e o considera como tipo penal autônomo.

Art. 2º Acrescente o art. 121-A ao do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, com a seguinte redação:

Art. 121-A Matar mulher por razões de condições de gênero feminino.

Pena – reclusão, de doze a trinta anos.

§ 1º Considera-se que há razões de condições de gênero feminino quando o crime envolve:

I – violência doméstica e familiar;

II – menosprezo ou discriminação à condição de mulher

§ 2º A pena do feminicídio é aumentada de um 1/3 (um terço) até a metade se o crime for praticado:

I – durante a gestação ou nos três meses posteriores ao parto;

II – contra pessoa menor de 14 (catorze) anos, maior de 60 (sessenta) anos, com deficiência ou portadoras de doenças degenerativas que acarretem condição limitante ou de vulnerabilidade física ou mental;

III – na presença física ou virtual de descendente ou de ascendente da vítima;

IV- em descumprimento das medidas protetivas de urgência previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

§3º Se o feminicídio é praticado conforme uma das hipóteses previstas nos incisos de I a IV, do §2º do art. 121, aplica-se a pena de reclusão, de vinte a trinta anos.

Art. 3º Revogam-se o inciso VI, do §2º, incisos I e II, do §2º-A e incisos I a IV, do §7º, todos do art. 121, do Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Como se vê, a proposta propõe modificar a expressão “condição do sexo feminino”, (art. 121, § 2º. VI, CP), por “gênero feminino”. Os autores sustentam que a expressão “condição do sexo feminino” não mais abrange a necessária repressão à conduta criminosa, como crime doloso e aclamam a atualização de um conceito jurídico e dinâmico, condizente com os dias de hoje, capaz de reprimir os avanços deste crime, retirando o país do topo deste triste cenário.

Por fim, o §3º do PL propõe um aumento de pena para o feminicídio se for cometido nas circunstâncias previstas nos incisos I a V do §2º (mediante paga ou promessa de recompensa, ou por outro motivo torpe; por motivo fútil; com emprego de veneno, fogo, explosivo, asfixia, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que possa resultar perigo comum; à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa do ofendido), com um aumento da pena mínima de doze para vinte anos.

Já o **PL 517/2019** de autoria do deputado Lincoln Portela (PR/MG) propõe modificar o § 7º do artigo da qualificadora do feminicídio, que hoje prevê aumento de pena para pessoa menor de 14 anos. No caso, a autora pretende incluir o/a pessoa menor de 18 anos.

“Art. 171³

§ 7º. A pena do feminicídio é aumentada de 1/3 (um terço) até a metade se o crime for praticado:

I -

³ Erro de digitação, pois o PL refere-se ao art. 121, do CP.

II - contra pessoa menor de dezoito anos, maior de sessenta anos ou com deficiência;

III -.....” (NR)”.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação (sic)

Por sua vez, o **PL 1568/2019** de autoria da deputada Rose Modesto (PSDB/MS) altera o Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal) e a Lei 8.072 (Lei de Crimes Hediondos) para aumentar a pena mínima do crime de feminicídio e para estabelecer que as penas aplicadas em decorrência da prática de aludido crime deverão ser cumpridas integralmente em regime fechado pelo condenado.

“Art. 2.º O § 2.º do art. 121 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 121.

§ 2.º VI –

Pena: reclusão, de vinte a trinta anos.”(NR)

O PL altera ainda a Lei 8.072/1990 (Lei dos Crimes Hediondos)

O § 2.o do art. 2.o da Lei n.o 8.072, de 25 de julho de 1990 – Lei dos Crimes Hediondos, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2.....

§ 2. o A progressão de regime, no caso dos condenados pelos crimes previstos neste artigo, dar-se-á após o cumprimento de 2/5 (dois quintos) da pena, se o apenado for primário, e de 3/5 (três quintos), se reincidente, observado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 112 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), **exceto para o feminicídio** (art. 121, § 2o , VI) **que deverá ser cumprida integralmente em regime fechado pelo condenado, sem possibilidade de progressão de regime.**” (NR). (grifamos)

III – Análise de mérito

O Brasil possui altas taxas de mortes de mulheres e de feminicídios. Em 2020, somente no primeiro semestre ocorreram 648 novos casos de feminicídios, conforme dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Ainda segundo o Fórum, em 2018 registrou-se um percentual de 61 % de mortes de mulheres negras.

Diversos estudos da criminologia crítica (BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos/ICC, 1999. ANDRADE, Vera Regina Pereira. *Ilusão de Segurança Jurídica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. _____. *Pelas mãos da criminologia*. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2012) e feminista (CAMPOS, Carmen Hein de. *Criminologia Feminista: Teoria Feminista e Crítica às Criminologias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017; 2020. LARRAURI, *Criminologia Crítica y violencia de género*. Madri: Trotta, 2007) informam que o Direito Penal não previne as violências, pois atua após a ocorrência do fato. Por isso, a prevenção de mortes de mulheres deve ser objeto de políticas públicas que considerem a realidade da prevalência das mortes.

Se o direito penal não previne novas violências, a sua incidência deve ser vista com cautela, face os impactos que gera na sociedade. Assim, se considerarmos a população carcerária brasileira, os dados revelam que a maioria das pessoas presas é composta por jovens negros e semialfabetizados. Desse modo, o sistema penal incide, sobretudo, sobre jovens negros.

1) SOBRE O PL 4196/2020 (autores: Fábio Trad (PSD/MS), Ronaldo Santini (PTB/RS) e Pedro Lucas Fernandes (PTB/MA))

a) Criação do tipo penal autônomo

A proposta de um crime autônomo para o feminicídio, embora meritória, não é nova. Ela foi ventilada na CPMI da Violência contra a Mulher, mas a ideia não foi adiante porque houve o entendimento de que a existência de uma qualificadora seria suficiente para **nominar** as mortes de mulheres, principalmente as que ocorrem no âmbito doméstico e familiar e as decorrentes de discriminação e que demonstrem menosprezo com o corpo feminino.

Desse modo, a qualificadora proposta pela CPMI já cumpre o papel de nomear as mortes das mulheres por questões de gênero, razão pela qual o objetivo é realizado.

Desnecessária neste momento, a criação de um tipo penal autônomo, pois como mencionamos, a qualificadora já vem cumprindo o objetivo de nomear as mortes de mulheres como feminicídio, e os tribunais vêm interpretando as mortes praticadas com violência doméstica e familiar contra as mulheres como feminicídio. No entanto, deve-se admitir que o feminicídio cometido por menosprezo e discriminação não tem sido reconhecido pelo sistema de justiça devido à falta de perspectiva de gênero dos profissionais do direito. Nesse sentido, a capacitação e a aplicação das Diretrizes Nacionais é de fundamental importância para que sejam realizados investigação policial, processo penal e julgamento com perspectiva de gênero.

b) Mudança da expressão “condição de sexo” para “condição do gênero feminino”

Quanto à mudança do conceito de “condição de sexo” para “gênero feminino”, embora resgate a proposta original da CPMI, não é essencial, pois não obsta a aplicação da lei às mulheres trans e travestis como tem sido demonstrado por algumas doutrinadoras (CASTILHO, Ela Wiecko V. *Femicídio no Brasil: palavra e crime que não se quer reconhecer*. In CAMPOS, Carmen Hein de. TOLEDO, Patsíli (Orgs.) *Criminologias Feministas: perspectivas latino-americanas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020). Deve-se ponderar que a correlação de forças existente no Congresso Nacional e a forte reação ao conceito de gênero, especialmente da bancada religiosa, podem importar em derrota à iniciativa e inclusive, retrocesso. Nesse sentido, alertamos para os inúmeros projetos de lei que tramitam na Câmara dos Deputados que pretendem suprimir o termo gênero de diversos documentos e leis.

c) Femicídio qualificado

O §3º do PL 4.196/2020 propõe um aumento de pena para o feminicídio se for cometido nas circunstâncias previstas nos incisos I a V do §2º quais sejam: motivo torpe (I); motivo fútil (II);

com emprego de veneno, fogo, explosivo, asfixia, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que possa resultar perigo comum (III); à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa do ofendido (IV). Tal alteração propiciaria a criação do feminicídio qualificado, ou seja, um tipo penal derivado com pena mínima de 20 anos e máxima de 30 anos, enquanto a pena mínima do feminicídio e do homicídio qualificado ficaria entre 12 e a máxima de 30 anos. Ou seja, o feminicídio praticado também pelos motivos que qualificam o homicídio seria ainda mais grave, com pena equivalente ao do latrocínio. A pena tão elevada pode incentivar que a defesa busque afastar as razões de condições do sexo feminino, ou seja, busque desclassificar o feminicídio qualificado para homicídio qualificado, com pena menor. Com isso, o objetivo de nominar, e de quantificar as mortes dolosas de mulheres será afetado.

2) SOBRE O PL 517/2019 (autor: Lincoln Portela, PR/MG)

Aumento da pena para menor de 18 anos

O projeto propõe aumentar a pena em 1/3 até a metade quando o feminicídio for cometido contra menor de 18 anos. A atual redação do feminicídio prevê esse aumento quando cometido contra pessoa menor de 14 anos. O objetivo do autor é alcançar adolescentes e ampliar a incidência da pena mais gravosa.

Ampliar a incidência da lei penal é uma resposta que aposta exclusivamente no punitivismo e não na prevenção da violência e na redução de danos. Presenciar um crime de feminicídio é uma experiência traumática, sem dúvida e que pode causar danos psicológicos por longo tempo. Por isso, deve-se apostar em políticas de redução de danos de acolhimento e atendimento psico-social que minimize o sofrimento. Nesse sentido, sugere-se que sejam incentivadas políticas e recursos para o desenvolvimento de políticas de assistência a crianças e adolescentes, vítimas indiretas do feminicídio.

SOBRE O PL 1568/2019 (autora deputada Rose Modesto PSDB/MS)

Cumprimento integral da pena em regime fechado

O projeto propõe que a pena do crime de feminicídio seja cumprida em regime integralmente fechado.

Assim como as demais proposições, aposta no rigor penal como forma de prevenção sem nenhuma comprovação de que políticas criminais “mais duras” reduzam as taxas de criminalidade. Ao contrário, a enorme taxa de encarceramento do Brasil é uma demonstração de que prender mais, endurecer penas não reduz a criminalidade. Políticas que combinam melhoria das condições de vida da população, acesso a direitos básicos, participação da comunidade, acesso à informação, programas que trabalhem com homens autores de violência, educação igualitária, dentre outras, têm sido mais eficazes na prevenção de novos crimes e violências.

A proposta é desproporcional, pois cria uma exceção injustificável para o feminicídio frente a outros crimes hediondos. Além disso, a proposição é inconstitucional, por violar princípios constitucionais penais em especial, o princípio da individualização da pena, conforme

jurisprudência do STF (ARE 1052700 RG. Órgão julgador: tribunal pleno. Relator: Min.Edson Fachin.Julgamento: 02/11/2017.Publicacao: 01/02/2018).

3) SOBRE OS PLS 2939/2019, 4555/2019, 5909/2019, 2315/2020 E 4932/2020

No que se refere aos PLS acima mencionados, pode-se dizer que todos eles propõem aumentar a pena ou tornar sua execução mais rigorosa. Vejamos:

PL 2939/2019 (Rose Modesto PSDB/MS) – Altera a Lei 8.072, Lei dos Crimes Hediondos, para estabelecer que a progressão de regime, nos crimes de feminicídio, dar-se-á após o cumprimento de 4/5 da pena, ficando subordinada ao mérito do condenado e à não identificação de circunstâncias que apontem para o risco concreto de reiteração delitiva e para vedar aos condenados, definitiva ou provisoriamente, pela prática de crime de feminicídio, as saídas temporárias, excetuadas as que decorrem de falecimento ou doença grave do cônjuge, companheira, ascendente, descendente ou irmão ou as por necessidade de tratamento médico, as destinadas ao comparecimento em audiência, mediante escolta ou para trabalho ou participação do apenado em cursos de instrução ou profissionalizantes, durante o cumprimento de pena no regime semiaberto.

Trata-se de endurecimento desproporcional na execução da pena para crimes de feminicídio, incompatíveis com o propósito da ressocialização. No que se refere às saídas temporárias, remetemos ao projeto seguinte.

PL 4555/2019 (Sanderson PSL/RS) – Altera a Lei 7.210, Lei da Execução Penal. Veda a concessão de saída temporária para condenados de feminicídio. A saída temporária é um benefício previsto para condenados que cumprem pena em regime semiaberto, que não é o regime inicial para condenados a penas superiores a 8 anos. É sujeito a requisitos e depende de autorização judicial que pode determinar a concomitante monitoração eletrônica. A vedação da saída temporária para os crimes hediondos já está prevista na lei de Execução Penal (art. 122, § 2º). No entanto, entendemos que vedar totalmente esse benefício na execução penal é incompatível com a finalidade de ressocialização e de testar o apenado para o retorno ao convívio social que ocorrerá em algum momento, vez que vedada a prisão perpétua.

PL 5909/2019 (Pedro Uczal PT/SC) Imprescritibilidade do crime de feminicídio, acrescentando parágrafo ao artigo 121, CP. Há uma discussão doutrinária sobre a possibilidade de definir por lei crimes imprescritíveis porque o art. 5º XLII expressamente só se refere o racismo como crime prescritível. Embora o STF tenha se manifestado pela constitucionalidade da lei Entretanto, não vemos vantagem na imprescritibilidade, pois pode estimular a demora, principalmente na investigação policial, o que influi na coleta das provas e pode inviabilizar as provas produzidas sob contraditório no processo penal. Desse modo, o acusado, mesmo confesso, ao chegar ao julgamento pelo tribunal do júri, terá maiores possibilidades de ser absolvido.

Registre-se, ainda, que o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público já estabeleceram mecanismos de monitoramento de inquéritos e ações penais e fixação de metas para julgamento, incluindo a prioridade de julgamento de casos de feminicídio e de violência contra a mulher.

PL 2315/2020 (Weliton Prado PROS/MG e Ricardo Izar PP/SP)– Altera o artigo 121, CP, aumentando a pena de feminicídio. Novamente excessiva punição.

PL 4932/2020 (Aline Gurgel Republicanos/AP)- Altera o § 7º, do artigo 121, CP e aumenta a pena de feminicídio se praticado durante a ocorrência de calamidade pública. Esta é uma circunstância que sempre agrava a pena, nos termos do art. 61, II, j do CP. Torná-la causa de aumento de pena para apenas um crime viola o princípio da igualdade.

Nota-se que os projetos apensados apostam única e exclusivamente no aumento da pena ou no rigor de seu cumprimento. Tais medidas não contribuem para a prevenção das mortes de mulheres e para uma mudança nas relações de gênero.

Aumentar a punição não diminui a letalidade das mulheres e atua inversamente à lógica da prevenção, pois envia a mensagem de que aumentando a punição desnecessárias políticas públicas preventivas e assistenciais.

Sabe-se que, quando há excessivo rigorismo penal, os/as julgadore/as desenvolvem interpretações para aliviar o excesso punitivista e nesse sentido trazem o descrédito à lei.

Assim, entendemos que o PLs ora analisados têm por fundamento a lógica do rigorismo penal. Mesmo o PL 4.196/2020 que propõe o crime autônomo, prevê um feminicídio que poderíamos dizer mais “qualificado” que os demais, o que implica violação do princípio da proporcionalidade penal.

Além disso, ignoram a incidência racista do sistema penal brasileiro que é responsável pelo impacto desproporcional que a criminalização exerce sobre as pessoas negras no Brasil.

Diante de todo o exposto, entendemos que os projetos em análise, antes de serem votados, devem ser amplamente discutidos com a sociedade, especialmente com organizações da sociedade civil que atuam no atendimento e prevenção à violência contra mulheres.

BREVE COMENTÁRIO AO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.568, DE 2019 (APENSADOS: PL Nº 2.939/2019 E PL Nº 4.555/2019)

O Substitutivo apresentado pela deputada Celina Leão aos Projetos de Lei nº 1.568/2019 e 2.939/2019 para aumentar a pena mínima do crime de feminicídio e tornar mais rígida a progressão de regime para presos condenados por feminicídio.

Art. 121 -
§ 2º
VI –
Pena – reclusão, de vinte a trinta anos.” (NR)

O art. 112 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI-A
VI-A: “Art. 112
VI
VI-A - 55% (cinquenta e cinco por cento) da pena, se o apenado for condenado pela prática de feminicídio, se for primário, vedado o livramento condicional;”(NR).

A lei 13.964/2019 alterou o regime de cumprimento de penas previsto na Lei de Execução Penal, dificultando sobremaneira a possibilidade de progressão de regime. A continuar nessa toada, logo será quase impossível a progressão de regime. Com isso, o cumprimento da pena torna-se mera vingança institucional contra o crime cometido sem o oferecimento de alguma possibilidade de ressocialização.