

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.664, de 2024, da Senadora Leila Barros e outros, que *altera os arts. 213 e 217-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tornar imprescritível o crime de estupro.*

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 2.664, de 2024, de autoria da Senadora Leila Barros, que “*altera os arts. 213 e 217-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tornar imprescritível o crime de estupro*”.

A proposição acrescenta aos artigos 213 e 217-A do Código Penal os §§ 3º e 6º, respectivamente, para tornar imprescritíveis os crimes de estupro e estupro de vulnerável.

Na justificção do projeto, a autora constata que o estupro é um crime permeado pelo silêncio forçado, onde a vítima frequentemente enfrenta um longo processo para superar o constrangimento e a vergonha para denunciar a agressão. Destaca, ainda, que fatores como a violência doméstica, a dependência financeira e o medo de represálias impedem que as vítimas procurem as autoridades. Tudo isso acaba beneficiando os agressores, que se valem da morosidade processual e do prazo prescricional para praticar violências sexuais impunemente.

Não foram oferecidas emendas perante esta Comissão, que apreciará a matéria em decisão terminativa.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, II, *d*, do RISF, compete a esta CCJ emitir parecer quanto a matérias que envolvam direito penal, como ocorre no presente caso.

Sob o ponto de vista da constitucionalidade formal, não se vislumbram vícios, porquanto observada a competência privativa da União para legislar em matéria penal, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal. Admite-se, ademais, que, no caso, o respectivo processo legislativo seja deflagrado por iniciativa parlamentar, conforme disposto no art. 61, *caput*, do texto constitucional.

Não identificamos, ademais, nenhum óbice de ordem material, pois o presente Projeto de Lei não viola nenhuma norma ou princípio constitucional. Como bem asseverado na justificação do PL, o Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito dos julgamentos do Recurso Extraordinário 460.971/RS e da Extradução 1.042/Portugal, assentou entendimento segundo o qual o rol de crimes imprescritíveis mencionado nos incisos XLII (quarenta e dois) e XLIV (quarenta e quatro) do art. 5º da Constituição Federal é apenas exemplificativo.

Conforme consignou o Ministro Sepúlveda Pertence em seu voto no Recurso Extraordinário 460.971/RS, “*a Constituição Federal se limita, no art. 5º, XLII e XLIV, a excluir os crimes que enumera da incidência material das regras da prescrição, sem proibir, em tese, que a legislação ordinária criasse outras hipóteses*”¹.

Dessa forma, por não haver vedação explícita no texto constitucional, o Congresso Nacional está autorizado a criar outras hipóteses de imprescritibilidade, sobretudo para delitos de maior gravidade, como os crimes contra a dignidade sexual praticados com violência ou grave ameaça.

¹ Supremo Tribunal Federal - RE 460.971/RS, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 13/02/2007, publicado em 30/03/2007.

Quanto ao mérito, permitimo-nos tecer algumas considerações acerca do panorama de violência contra as mulheres, com o objetivo de demonstrar a necessidade e urgência da presente proposição.

A quinta edição da pesquisa “Visível e Invisível: Vitimização de Meninas e Mulheres”, realizada pelo Fórum Nacional de Segurança Pública (FNSP), evidencia uma escalada de formas agudas de violência contra meninas e mulheres entre os anos de 2023 e 2025. De acordo com a apuração, cerca de 21 (vinte e um) milhões de mulheres foram vítimas de ao menos uma forma de violência, seja verbal, física ou sexual, nos últimos doze meses², o que representa o maior nível de vitimização registrado desde 2017.

Conforme levantamento apresentado no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025, também publicado pelo FNSP, o Brasil registrou cerca de oitenta e sete mil ocorrências de estupro somente em 2024³. Este número representa a soma dos crimes de estupro (art. 213 do Código Penal) e de estupro de vulnerável (art. 217-A do Código Penal) notificados naquele ano. De acordo com os pesquisadores, este foi o maior número de estupro registrado na história do Brasil.

As informações apresentadas pelo FNSP provêm apenas dos dados fornecidos pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública, restringindo-se apenas aos casos que efetivamente chegam ao conhecimento dos órgãos de segurança pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Uma pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelou números ainda mais alarmantes: cerca de 822.000 (oitocentos e vinte e dois mil) estupros ocorreram no Brasil somente em 2019. A metodologia da pesquisa “Elucidando a prevalência do estupro no Brasil a partir de diferentes bases de dados”⁴, publicada pelo Ipea em 2023, cruza dados de diversas fontes com cobertura nacional, notadamente do Sistema de Informação de Agravos de Notificação do Ministério da Saúde.

De acordo com o relatório da referida pesquisa, apenas 8,5% (oito vírgula cinco por cento) dos casos de estupro chegam ao conhecimento dos

² *Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil – 5ª edição – 2025*, pág. 8. <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/visivel-e-invisivel-5ed/>

³ *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025*, pág. 171. <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>

⁴ *Publicação: Elucidando a prevalência de estupro no Brasil a partir de diferentes bases de dados*. <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/ec99b26f-c043-487a-9263-5ccf86f8dc0a>

órgãos de segurança pública. O Ipea aponta, ainda, que mais de 80% (oitenta por cento) das vítimas são mulheres.

Os levantamentos mencionados demonstram não apenas que os índices de estupros e outras formas de violência contra a mulher aumentam a cada ano, como também evidenciam elevado índice de subnotificação.

Embora a lei não faça distinção entre a violência praticada contra homens e mulheres para a caracterização do estupro, as estatísticas deixam claro que meninas e mulheres são o alvo preferencial de agressões sexuais. Dessa forma, qualquer proposição legislativa que verse sobre este tema insere-se no âmbito das políticas públicas destinadas a proteção dos direitos das mulheres.

Os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil impõem ao Estado o dever de diligência na proteção dos direitos femininos. Os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário exigem a implementação de medidas mais enérgicas para combater a violência sexual, de modo a transformar o enfrentamento da impunidade em uma obrigação jurídica vinculante, e não apenas uma meta programática.

Nos termos da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará no ano de 1994, a violência contra a mulher constitui uma violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Por essa razão, é dever do Estado brasileiro, enquanto signatário deste tratado, estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para atender a mulher sujeitada a violência, conforme estabelecido na alínea *f* do art. 7 da Convenção.

A imprescritibilidade do crime de estupro é indispensável para o enfrentamento da epidemia de estupros em curso no Brasil. Frequentemente, a vítima é impedida de denunciar imediatamente a violência em razão de barreiras sociais, familiares, econômicas e psicológicas, tais como o medo de represálias por parte dos agressores, a dependência financeira e o processo de revitimização institucional.

Conforme consignado no relatório da pesquisa “Visível e Invisível: Vitimização de Meninas e Mulheres”, 47,4% (quarenta e sete vírgula quatro por cento) das mulheres entrevistadas relataram não ter tomado nenhuma atitude em relação às agressões sofridas, enquanto 33,8% (trinta e três vírgula oito por cento) não procuraram nenhum órgão oficial, tendo recorrido

à ajuda apenas de familiares, amigos ou da igreja⁵. Ou seja, para evitar julgamentos ou o processo de revitimização, as mulheres preferem manter o silêncio sobre as violências.

Diante disso, a presente iniciativa legislativa é fundamental. É dever do Estado brasileiro garantir que o direito de denunciar as agressões não expire enquanto a vítima busca condições emocionais e outras salvaguardas necessárias para romper o silêncio. A procura das vítimas por justiça e reparação não pode ser uma corrida contra o tempo que, em muitos casos, beneficia apenas o agressor.

É preciso consignar, ainda, que o Brasil faz parte da Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, instituída pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1979. Enquanto signatário, nosso país se compromete com a implementação das recomendações elaboradas pelo Comitê instituído para efetivar os objetivos da Convenção.

Nesse sentido, cumpre destacar a Recomendação Geral 35 do referido Comitê, na qual fica estabelecido que os Estados Partes devem adotar medidas para assegurar que o tratamento legal dos crimes sexuais levará em consideração as circunstâncias coercitivas a que estão submetidas as vítimas, além de determinar que nos procedimentos processuais ou de investigação destes crimes “*Qualquer limitação de tempo, onde ela exista, deve priorizar os interesses das vítimas/das sobreviventes e considerar as circunstâncias que impedem sua capacidade de denunciar a violência sofrida para os serviços e autoridades competentes*”⁶.

Portanto, é dever da sociedade e das instituições brasileiras assegurar que a demora para denunciar, decorrente do medo das vítimas, não premie com a impunidade os autores de crimes absolutamente repugnantes.

Acreditamos, contudo, que a proposta pode ser aprimorada para estender a imprescritibilidade à forma mais grave e definitiva de violência contra as mulheres: o feminicídio.

⁵ *Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil – 5ª edição – 2025*, pág. 41. <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/visivel-e-invisivel-5ed/>

⁶ *Recomendação Geral N. 35 sobre violência de gênero contra as mulheres do Comitê para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher*, pág. 27. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/769f84bb4f9230f283050b7673aeb063.pdf>

Assim como os casos de estupro, os índices de feminicídio, crime definido no art. 121-A do Código Penal, vêm crescendo ano após ano. De acordo com dados divulgados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, foram registrados 1.559 (mil quinhentos e cinquenta e nove) feminicídios em 2025, representando uma média de 4 mulheres mortas por dia em razão da condição do sexo feminino⁷.

Todavia, segundo levantamento elaborado pelo Laboratório de Estudos de Feminicídios da Universidade Estadual de Londrina (Lesfem/UEL), o número de vítimas de feminicídio superou em 38% (trinta e oito por cento) os registros oficiais⁸. Somando tentativas e crimes consumados, foram registrados 6.904 (seis mil novecentos e quatro) casos de feminicídio em 2025, que ceifaram as vidas de 2.149 (duas mil cento e quarenta e nove) mulheres.

De acordo com os pesquisadores, a subnotificação dos casos de feminicídio reflete a ausência de denúncias e a dificuldade dos órgãos de segurança pública para identificar a prática de feminicídio fora do âmbito das relações domésticas.

O baixo percentual de homicídios esclarecidos no Brasil torna ainda mais crítico este lamentável quadro. A pesquisa “Onde mora a impunidade”, publicada pelo Instituto Sou da Paz, revelou que apenas 36% (trinta e seis por cento) dos homicídios ocorridos no Brasil em 2025 foram devidamente esclarecidos⁹.

Esse cenário revela que a letalidade feminina no Brasil é agravada por uma série de falhas institucionais. A crescente escalada dos feminicídios, quando somada à subnotificação crônica e ao baixíssimo índice de resolução de homicídios, cria o ambiente ideal para a impunidade.

As dificuldades enfrentadas pelos órgãos de segurança pública para investigar os crimes e a morosidade processual fazem o tempo se tornar um aliado do agressor, pois possibilita a prescrição e o encerramento dos casos sem o devido julgamento.

⁷ *Dados Nacionais de Segurança Pública*. <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica>

⁸ *Número de vítimas de feminicídio supera em 38% registros oficiais*. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2026-03/numero-de-vitimas-de-feminicidio-supera-em-38-registros-oficiais>

⁹ *Onde mora a impunidade? – 8ª Edição*. <https://soudapaz.org/documentos/onde-mora-a-impunidade-8aedicao/>

Tornar o crime de feminicídio imprescritível torna-se uma medida fundamental e urgente, para assegurar que a passagem dos anos não permita que assassinos de mulheres permaneçam impunes.

Portanto, apresentamos emendas ao PL para ajustar a redação da ementa e para acrescentar § 4º ao art. 121-A do Código Penal, tornando imprescritível também o crime de feminicídio.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.664, de 2024, com as emendas a seguir:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 2.664, de 2024, a seguinte redação:

“Altera os arts. 121-A, 213 e 217-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tornar imprescritíveis os crimes de feminicídio, estupro e estupro de vulnerável.”

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se aos arts. 121-A, 213 e 217-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 2.664, de 2024, a seguinte redação:

“Feminicídio

Art. 121-A.

.....

§ 4º O crime previsto no *caput* deste artigo é imprescritível.” (NR)

“Estupro

Art. 213.

.....

§ 3º Os crimes previstos no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo são imprescritíveis.” (NR)

“Estupro de vulnerável

Art. 217-A.

.....

§ 6º Os crimes previstos no caput e nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo são imprescritíveis.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator