



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER Nº _____, DE 2023

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei nº 1568, de 2019, da Deputada Rose Modesto, que *altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e 8.072, de 25 de julho de 1990, para considerar o feminicídio crime autônomo, aumentar a sua pena, tornar mais rígida a progressão de regime e vedar a concessão de saída temporária ao condenado que cumpre pena pela prática de feminicídio*; sobre o Projeto de Lei nº 4230, de 2019, da Senadora Leila Barros, que *altera o § 7º do art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para estabelecer como causa especial de aumento de pena para o crime de feminicídio a circunstância de ser a vítima mãe ou responsável por criança ou adolescente menor de idade ou, qualquer que seja a sua idade, se deficiente ou portador de necessidades especiais*; e sobre o Projeto de Lei nº 499, de 2020, Senador Marcos do Val, que *altera o Código Penal para prever aumento de pena para os crimes que antecedem o feminicídio*.

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, em tramitação conjunta, o Projeto de Lei (PL) nº 1568, de 2019, da Deputada Rose Modesto, que altera



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para considerar o feminicídio crime autônomo, aumentar a sua pena, tornar mais rígida a progressão de regime e vedar a concessão de saída temporária ao condenado que cumpre pena pela sua prática; o PL nº 4230, de 2019, da Senadora Leila Barros, que altera o § 7º do art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para estabelecer como causa especial de aumento de pena para o crime de feminicídio a circunstância de ser a vítima mãe ou responsável por criança ou adolescente menor de idade ou, qualquer que seja a sua idade, se deficiente ou portador de necessidades especiais; e o PL nº 499, de 2020, do Senador Marcos do Val, que altera o Código Penal para prever aumento de pena para os crimes que antecedem o feminicídio.

O PL nº 1568, de 2019, propõe destacadamente o seguinte:

- a) criar tipo penal autônomo de feminicídio, com pena de 15 a 30 anos, alterando os demais dispositivos penais correlacionados;
- b) aumentar o percentual de progressão de regime do crime de feminicídio, se o réu for primário, vedado o livramento condicional, para 55% (cinquenta e cinco por cento) da pena;
- c) vedar o direito à saída temporária ao condenado pela prática de feminicídio.

Já o PL nº 4230, de 2019, propõe causa de aumento de pena de 1/3 para o crime de feminicídio se a vítima for a mãe ou a responsável por criança ou adolescente menor de dezoito anos ou, qualquer que seja a idade, por deficiente ou portador de necessidades especiais.

Por fim, o PL nº 499, de 2020, inova ao dispor em um novo § 2º-B do art. 121 do Código Penal que *“crimes que antecedem o feminicídio e que são julgados no mesmo processo em razão da conexão, terão suas penas aumentadas em um terço quando não forem absorvidos pelo crime mais grave.”*



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Na justificação do PL nº 1568, de 2019, a Deputada Rose Modesto sustenta que:

“Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a edição de 2018 apresenta franco progresso na eliminação da violência contra a mulher. Com efeito, segundo a fonte, houve 1.133 feminicídio em 2017, contra 4.606 em 2016.

Porém, longe de se considerar tal estatística um indicador de acomodação, deve-se reconhecer que é a luta diária promovida contra a violência que vítima as mulheres brasileiras que é a responsável pela redução desses índices. Considerando a adoção de políticas criminais mais duras estão surtindo efeitos, e que os índices, embora tenha baixado, ainda são altos, justifica a adoção de outros mecanismos que reduzam a oportunidade de perpetração de tais crimes, como os que ora se propõe: o aumento da pena mínima do crime de feminicídio e o cumprimento integral da pena pelos condenados por essa gravíssima infração penal.”

Já os PLs nº 4230, de 2019, e nº 499, de 2020, são motivados no mesmo sentido de endurecer a repressão à prática do feminicídio cometido em determinadas circunstâncias consideradas ainda mais gravosas, bem como de condutas conexas.

Foram apresentadas duas emendas.

A Emenda nº 1 – CSP, de autoria do Senador Sergio Moro, pretende alterar a Lei de Execução Penal para estabelecer que será transferido para estabelecimento penal localizado em outra Unidade Federativa, inclusive da União, o condenado ou o preso provisório que, tendo cometido crime de violência doméstica e familiar contra a mulher, ameace ou pratique violência contra a vítima ou seus familiares durante o cumprimento da pena.

Por sua vez, a Emenda nº 2 – CSP, de autoria do Senador Hamilton Mourão, pretende estabelecer que todas as ações judiciais envolvendo violência contra a mulher, tendo ou não resultado em morte, terão celeridade e prioridade na tramitação processual e independarão, em todos os graus de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas,



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

salvo em caso de má-fé. A Emenda prevê ainda que tais isenções aplicam-se apenas à vítima e, em caso de morte, ao cônjuge, ascendente, descendente ou irmão, quando a estes couber o direito de representação ou de oferecer queixa ou prosseguir com a ação.

II – ANÁLISE

Ressaltamos de início que a competência para a análise da constitucionalidade da proposição, bem como de critérios próprios do direito penal e do processo penal será feita na CCJ, cabendo a esta Comissão, portanto, a análise dos PL's no contexto da segurança pública e, notadamente, também de políticas públicas de prevenção à violência (contra a mulher) e de promoção da paz social, nos termos do art. 104-F, I, “a” e “k”, do Regimento Interno do Senado Federal.

No mérito, verifica-se que as proposições tratam, de fato, do mesmo tema – endurecimento da matéria penal relacionada ao delito de feminicídio, assunto de extrema importância e que merece a atenção desta Casa.

Muito recentemente, em março de 2023, noticiou-se pela imprensa que o Brasil bateu recorde de feminicídios no primeiro semestre de 2022. De acordo com dados publicados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 699 casos foram registrados entre janeiro e junho, o que representaria uma média de quatro mulheres mortas por dia. Em 2019, no mesmo período, foram registrados 631 casos. Dois anos depois, em 2021, 677 mulheres foram assassinadas em decorrência da violência de gênero.

Os dados foram coletados com as pastas estaduais de Segurança Pública pelo FBSP e representam somente os crimes que chegaram a ser registrados formalmente, e com a correta tipificação legal.

O fato é que após oito anos da promulgação da Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, a Lei do Feminicídio, o assassinato de mulheres em situação de violência doméstica e familiar ou em razão do menosprezo ou discriminação à sua condição aumentaram no país. Embora as causas ainda não sejam bem esclarecidas pelos estudiosos – se em decorrência do



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

fortalecimento do machismo ou do discurso de ódio, de um modo geral; ou se em decorrência de crises econômicas que acentuam a agressividade do ofensor dentro do lar; ou se em razão dos reflexos da pandemia; ou mesmo do maior acesso a armas de fogo etc. – fato é que os feminicídios aumentaram e não se vê um panorama favorável para sua diminuição.

É certo que esse parlamento não logra fazer políticas públicas, no lugar dos órgãos do Poder Executivo. No entanto, temos uma arma exclusiva em mãos: o Direito Penal. Isto é, podemos elevar penas e endurecer o tratamento penal dos assassinos de mulheres, podemos impedir que retornem ao meio social em brevíssima fração de tempo e podemos sinalizar para a sociedade que a violência contra as mulheres não pode ser normalizada.

Sendo assim, meritórios os Projetos aqui já citados, pois todos têm o mesmo objetivo: utilizar-se do efeito dissuasório do Direito Penal para buscar maior proteção das mulheres, vítimas de violência doméstica e familiar e de preconceito de gênero.

No que tange ao objeto do PL nº 1568, de 2018, que é especialmente destinado a considerar o feminicídio como crime autônomo, convém colacionar aqui o entendimento de NATALIE ALVES e YURI SENA, que assim sintetizam as razões para se prever um tipo penal específico para o feminicídio na legislação:

Em síntese, a iniciativa é meritória porque representa importante avanço tanto no âmbito global de enfrentamento à discriminação de gênero quanto no aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos aptos a coibir a prática desse delito. A necessidade da medida ressaí, sobretudo, porque: 1) o feminicídio, por sua própria essência e natureza, se diferencia substancialmente do homicídio, devendo a lei refletir essa distinção; 2) estatisticamente, a tipificação do feminicídio enquanto circunstância qualificadora do homicídio prejudica a sua quantificação; e 3) operacionalmente, a legislação atual impede resposta sancionatória a que fazem jus os "feminicídios qualificados".

[...]

Esses fatos revelam que, na prática, o feminicídio não se limita a um homicídio "mais grave". O crime representa, na verdade, um



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

atentado à própria condição da mulher, afetando, de forma geral, todas as mulheres da sociedade — o que atrai o interesse público específico na sua capitulação como crime autônomo. Enquanto o país figura na amarga posição de quinto país com maior proporção de feminicídios, não se pode acreditar que sua ocorrência é meramente o prematuro fim da vida de determinada mulher, mas, sim, que se está diante de quadro sintomático de uma estrutura social que vitima mulheres em várias dimensões.

O cenário clama, portanto, que o Direito reconheça essas especificidades na forma de um tipo penal autônomo, imprimindo um efeito simbólico que repercutirá, inclusive, na maior reprovabilidade social do crime.¹

No mesmo sentido é o entendimento, em artigo muito técnico, do Juiz de Direito CARLOS ALBERTO GARCETE²:

Veja que, no ordenamento brasileiro, “circunstâncias” influenciam sob a dosimetria de pena, porque são elementos acidentais, ao passo que o feminicídio é conduta “típica e determinada”, desde a fase de cogitação (*cogitatio*), a funcionar como “força propulsora” que move o agente a matar por violência de gênero.

A conduta característica desse comportamento (feminicídio) está na estrutura e no conceito jurídico de crime (teoria jurídica do crime), e não em fatores (circunstâncias) que hão de ser sopesados pelo juiz para elevar o patamar da pena.

Portanto, feminicídio deve estar situado, no direito positivado, como *elementar* de crime, e não como *circunstância*.

[...]

Há, no feminicídio, conduta voltada a eliminar a vida de alguém por condição de gênero feminino. Esta ação não é comportamento que se agrega, que se completa, que se associa, ao crime de homicídio, mas conduta específica tida pela sociedade como delito autônomo. Sua apenação deve ser aplicada na primeira

¹ **Por que é necessário tornar o feminicídio um crime autônomo?** Disponível na internet: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-25/alves-sena-tornar-feminicidio-crime-autonomo>, publicado em 23.01.2021, acesso em 05.06.2023.

² **O feminicídio deve ser reconhecido como crime autônomo?** Disponível na internet: <https://oabms.org.br/artigo-o-feminicidio-deve-ser-reconhecido-como-crime-autonomo-carlos-alberto-garcete/>, publicado em 08.12.2020, acesso em 05.06.2023.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

etapa da aplicação de pena, o que, como dito, só é possível quando a conduta está descrita como elementar do tipo.

É conduta finalista voltada, desde a fase de cogitação, para matar a mulher por condição de gênero feminino.

Neste compasso, cabe destacar que as legislações mais avançadas, na atualidade, prescrevem a figura de feminicídio como tipo penal autônomo, porque a objetividade jurídica da norma, nestes casos, é a proteção da vida da mulher em perspectiva de sua condição de gênero feminino, diversamente do crime de homicídio simples, cuja tutela jurídica está voltada para o direito à vida.

Com efeito, ao enrijecer as penas mínima e máxima e tratar o crime de feminicídio como tipo penal autônomo, o PL nº 1568, de 2019, joga luz sobre o tema, evidenciando-se a necessidade de combater o assassinato de mulheres de modo apartado dos homicídios comuns, o que certamente auxiliará futuras políticas públicas, até mesmo em termos de informações estatísticas. Além disso, as demais alterações do Projeto na Lei de Execução Penal se revelam razoáveis, quando estabelece o cumprimento de 55% (cinquenta e cinco por cento) da pena para a progressão, se o apenado for condenado pela prática de feminicídio (se primário), vedado o livramento condicional; e quando veda sua saída temporária.

É de rigor, entretanto, corretamente estipular no PL em exame que as qualificadoras previstas para o crime de homicídio continuem resultando em devido aumento de pena para o novo crime de feminicídio. Assim, quem, dessa forma, matar mulher, por razões da condição do sexo feminino, mediante paga ou promessa de recompensa, ou por outro motivo torpe (inciso I), por motivo fútil (inciso II), com emprego de veneno, fogo, explosivo, asfixia, tortura ou outro meio insidioso ou cruel (inciso III), à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa da ofendida (inciso IV), para assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou vantagem de outro crime (inciso V) ou mesmo com o emprego de arma de fogo de uso restrito ou proibido (inciso VIII, todos do § 2º do art. 121 do Código Penal) deverá ter suas penas aumentadas, conforme preveremos no substitutivo apresentado ao final.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Como o tipo penal agora será autônomo, entendemos por bem, ainda, ressaltar expressamente que também responderão por feminicídio os coautores e partícipes do crime.

Retiramos do art. 3º do PL nº 1568, de 2019, a alteração proposta ao art. 122 da Lei de Execução Penal, uma vez que o § 2º do referido dispositivo já prevê que não terá direito à saída temporária o condenado que cumpre pena por crime hediondo com resultado morte. Como, nos termos do art. 4º do referido PL, o feminicídio permanecerá como crime hediondo, não vemos necessidade de qualquer alteração legal, uma vez que o condenado por feminicídio continuará não fazendo jus à saída temporária.

Noutro giro, entendemos ser importante incorporar também, no substitutivo apresentado abaixo, as contribuições oferecidas pelos PL's nºs 4230, de 2019, e 499, de 2020, que têm objetivos semelhantes e aperfeiçoam a matéria. A do primeiro PL, inseriremos no inciso I do § 2º do art. 121-A, que trata das causas de aumento de pena do tipo autônomo de feminicídio. A do segundo PL, colocaremos como o § 5º do art. 121-A.

Finalmente, adentraremos na análise das emendas apresentadas aos projetos.

A Emenda nº 1 – CSP, de autoria do Senador Sergio Moro, pretende alterar a Lei de Execução Penal para estabelecer que será transferido para estabelecimento penal localizado em outra Unidade Federativa, inclusive da União, o condenado ou o preso provisório que, tendo cometido crime de violência doméstica e familiar contra a mulher, ameace ou pratique violência contra a vítima ou seus familiares durante o cumprimento da pena. Consideramos a emenda em questão relevante, uma vez que não são raros os casos em que o agressor, já condenado e em cumprimento de pena, ao sair do estabelecimento penal, como por exemplo no caso de saída temporária, volta a agredir a vítima ou seus familiares. Sendo assim, concordamos que, nesse caso, o condenado deve ser transferido para estabelecimento penal localizado em outra unidade da Federação. Entretanto, conforme sugestão apresentada pelo próprio gabinete do Senador Sergio Moro, aperfeiçoaremos a redação apresentada, para estabelecer que o condenado será transferido para estabelecimento penal “distante do local de



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

residência da vítima, ainda que localizado em outra Unidade Federativa (...)"

Por sua vez, a Emenda nº 2 Emenda nº 2 – CSP, de autoria do Senador Hamilton Mourão, pretende estabelecer que todas as ações judiciais envolvendo violência contra a mulher, tendo ou não resultado em morte, terão celeridade e prioridade na tramitação processual e independência, em todos os graus de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas, salvo em caso de má-fé. A Emenda prevê ainda que tais isenções aplicam-se apenas à vítima e, em caso de morte, ao cônjuge, ascendente, descendente ou irmão, quando a estes couber o direito de representação ou de oferecer queixa ou prosseguir com a ação. Concordamos, igualmente, com a emenda em questão. Toda e qualquer ação judicial que trate sobre violência contra a mulher, deve ter tramitação célere e ser isenta de custas, até mesmo para impedir a continuação da cadeia de violência contra a mulher e, portanto, evitar a prática do feminicídio, que é o que propõe os projetos que estão aqui em análise. Neste caso, fizemos apenas alguns ajustes para incorporar o texto à legislação processual penal e civil.

III – VOTO

Por todo o exposto, o voto é pela **aprovação** dos Projetos de Lei nºs 1568 e 4230, ambos de 2019, e 499, de 2020, com o acolhimento das Emendas nºs 1 e 2 - CSP, na forma do substitutivo oferecido ao Projeto de Lei nº 1568, de 2019, a seguir:

EMENDA Nº – CSP (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 1568, DE 2019

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e as Leis nºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 8.072, de 25 de julho de 1990, e 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) para considerar o feminicídio crime autônomo, bem como para aumentar a sua pena, tornar mais rígida a progressão de regime do condenado que cumpre



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

pena pela prática de feminicídio, estabelecer o cumprimento de pena em local distante da residência da vítima em caso de ameaça ou nova agressão e prever a prioridade na tramitação de todas as ações judiciais envolvendo violência contra a mulher.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) e as Leis nºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 8.072, de 25 de julho de 1990, e 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para considerar o feminicídio crime autônomo, bem como para aumentar a sua pena, tornar mais rígida a progressão de regime do condenado que cumpre pena pela prática de feminicídio, estabelecer o cumprimento de pena em local distante da residência da vítima em caso de ameaça ou nova agressão e prever a prioridade e isenção de custas em todos os procedimentos judiciais envolvendo violência contra a mulher.

Art. 2º O Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 121-A:

“Feminicídio

Art. 121-A. Matar mulher por razões da condição de sexo feminino:

Pena – reclusão, de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos.

§ 1º Considera-se que há razões de condições de sexo 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 é praticado:



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

I – durante a gestação ou nos 3 (três) meses posteriores ao parto, ou se a vítima for a mãe ou a responsável por criança ou adolescente menor de dezoito anos ou, qualquer que seja a idade, se deficiente ou portador de necessidades especiais;

II – contra pessoa menor de 14 (catorze) anos, maior de 60 (sessenta) anos, com deficiência ou portadora 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;

V – nas circunstâncias previstas nos incisos I a V e VIII do § 2º do art. 121 deste Código.

Coautoria

§ 3º Comunicam-se ao coautor ou partícipe as circunstâncias pessoais elementares do crime previstas no § 1º deste artigo.

§ 4º Os crimes que antecedem o feminicídio, julgados no mesmo processo em razão de conexão probatória, terão suas penas aumentadas em um terço, quando não forem absorvidas pelo crime mais grave.”

Art. 3º O art. 394-A do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar com a seguinte alteração:

“**Art. 394-A.** Os processos que apurem a prática de crime hediondo ou violência contra a mulher terão prioridade de tramitação em todas as instâncias.” (NR)

Art. 4º Os arts. 86 e 112 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 86.**.....



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

.....

§ 4º Será transferido para estabelecimento penal distante do local de residência da vítima, ainda que localizado em outra Unidade Federativa, inclusive da União, o condenado ou preso provisório que, tendo cometido crime de violência doméstica e familiar contra a mulher, ameace ou pratique violência contra a vítima ou seus familiares durante o cumprimento da pena.” (NR)

“Art. 112.....

.....

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)

Art. 5º O art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 1º

I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, incisos I, II, III, IV, V, VII, VIII e IX);

.....

I-B – feminicídio (art. 121-A);

.....” (NR)

Art. 6º O art. 1.048 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 1.048.....

.....

III – em que figure como parte mulher vítima de violência, praticada dentro ou fora do ambiente doméstico ou familiar, tendo ou não resultado em morte.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

.....

§ 5º Aos procedimentos judiciais constantes do inciso III do *caput* deste artigo serão aplicadas as regras de gratuidade da justiça previstas nos arts. 98 a 102 deste Código, salvo em caso de má-fé comprovada, sendo ainda tais regras aplicadas, em caso de morte da vítima, aos procedimentos que figurem como parte o cônjuge, ascendente, descendente ou irmão, quando a estes couber, no âmbito do processo penal, o direito de representação, de oferecer queixa-crime ou de prosseguir com a ação.” (NR)

Art. 7º Ficam revogados o inciso VI do § 2º e os §§ 2º-A e 7º, todos do art. 121 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, de outubro de 2023.

Senador Sérgio Petecão, Presidente

Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora