



CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA

NOTA PÚBLICA AO PL 4266/2023

Sobre a defesa do veto total ao PL 4266/2023 pelo Presidente da República¹

Introdução

O Consórcio Lei Maria da Penha pelo Enfrentamento a Todas as Formas de Violência de Gênero contra as Mulheres (Consórcio Lei Maria da Penha), enquanto articulação feminista proponente da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), e preocupado com a repercussão das medidas previstas no PL 4266/2023 para a proteção e garantia dos direitos das mulheres e prevenção a todas as formas de violência de gênero, divulga a presente Nota Pública em defesa do veto total à refrida proposta legislativa.

O PL 4266/2023, de autoria da Senadora Margareth Buzetti (PSD/MT), torna o feminicídio crime autônomo, agrava a sua pena e a de outros crimes praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e estabelece outras medidas destinadas a prevenir e coibir a violência praticada contra a mulher. Para tanto, altera o Código Penal, a Lei Maria da Penha (LPM), a Lei de Contravenções Penais, a Lei de Execução Penal, a Lei dos Crimes Hediondos e o Código de Processo Penal.

Antecedentes

Em 2012, 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”. Entre as inúmeras recomendações previstas no Relatório final da CPMI (2013) estava a criação da qualificadora do feminicídio, que foi aprovada em 2015 (Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, mais conhecida como Lei do Feminicídio).

Essa lei coloca o feminicídio como uma das formas qualificadas de homicídio e reconhece o crime quando praticado contra mulheres no contexto de violência doméstica e familiar, ou por menosprezo ou discriminação das mulheres "em razão do sexo feminino". Ela também altera a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos, com penas que variam de 12 a 30 anos de reclusão. Desse modo, a inovação legislativa deu nome às mortes violentas de mulheres em razão de gênero e respondeu, ainda que parcialmente, aos anseios dos movimentos de mulheres para o reconhecimento das especificidades dessas mortes.

No intuito de fortalecer a implementação da Lei do Feminicídio, em 2016, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a ONU Mulheres elaboraram as Diretrizes Nacionais para Investigar, Processar e Julgar com Perspectiva de Gênero as Mortes Violentas de Mulheres (feminicídios), importante instrumento para orientar as instituições do sistema de justiça a

¹ Nota Pública editada em 01/10/2024 Às 11h45.



CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA

reconhecer as causas de gênero nos crimes praticados e a nomeação dessa qualificadora nas estatísticas criminais visando à elaboração de políticas públicas eficazes de prevenção.

Contudo, a violência contra a mulher no Brasil continua a crescer sistematicamente. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024), com base na análise dos dados de 2023 em comparação com 2022, os registros policiais de diferentes crimes com vítimas mulheres (homicídio e feminicídio, nas modalidades consumadas e tentadas; agressões em contexto de violência doméstica; ameaça; perseguição (*stalking*); violência psicológica e estupro), quando somados, chegam a 1.238.208 casos, somente em 2023. Foram 8.372 tentativas de homicídio de mulheres, o que significa um crescimento de 9,2%. Desse total, 33,4% foram tentativas de feminicídio, representando um aumento de 7,1% em relação ao ano anterior. Em 2023, de acordo com registros policiais, 1.467 mulheres foram mortas por razões de gênero, o maior número já registrado desde a publicação da Lei 13.104/2015. Note-se que 68% das mulheres mortas eram negras, percentagem que evidencia o racismo estrutural que vitima desproporcionalmente as mulheres negras.

Tais dados justificam a legítima preocupação do Congresso Nacional com a prevenção dos casos de violência doméstica e mortes de mulheres, especificamente do feminicídio. Todavia, a solução aventada demonstra que o Legislativo federal não buscou compreender por que a criação da qualificadora, que resultou no relativo aumento de pena em relação a outros homicídios qualificados, não foi capaz de reduzir o número de mortes de mulheres no contexto da violência doméstica ou familiar (em relações íntimas de afeto) nem nos casos de discriminação ou menosprezo em razão do gênero.

Ao aprovar o PL 4266/2023, sem diálogo prévio com as organizações de mulheres, simplesmente trocando a qualificadora por um tipo penal autônomo e estabelecendo o aumento drástico da pena para o feminicídio e outras formas de violência previstas na Lei Maria da Penha e tipificadas na legislação penal, o Congresso brasileiro elege o punitivismo como pretensa solução para um problema social extremamente complexo. Na nossa avaliação, todas essas mudanças impactam significativa e negativamente não só o arcabouço jurídico de proteção às mulheres construído desde a Constituição Federal de 1988, especialmente a Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio, mas sobretudo a vida das mulheres em situação de violência, porque podem ter efeito reverso do pretendido, como se demonstrará a seguir.

Da expressão “em razão da condição do sexo feminino” como violação da Lei Maria da Penha e dos tratados internacionais protetivos das mulheres

O uso da expressão “em razão da condição do sexo feminino” para substituir a expressão “em razão de gênero” vingou como parte das negociações para a aprovação da Lei do Feminicídio. Mais que uma preferência semântica, a artimanha teve como objetivo apagar o conceito de gênero e os importantes aportes que ele representa para o reconhecimento da violência contra as mulheres como problema social e político. Por um lado, a expressão “violência em razão de gênero” permite evidenciar as causas sociais da violência contra as mulheres, enfatizando a desigualdade de poder como causa estrutural da violência. Não se trata, portanto, de pertencer ao sexo feminino, mas do vínculo com atributos socialmente designados ao feminino e com o lugar de subordinação destinado às mulheres na sociedade brasileira. Por outro lado, o uso da expressão “em razão da



CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA

condição do sexo feminino” limita as mulheres a caracteres biológicos e, dessa forma, exclui as mulheres trans, negando-lhes o direito à identidade de gênero, o que viola a dignidade humana.

O PL 4266/2023 não apenas reitera o afastamento do conceito de “gênero” das leis de proteção às mulheres, como amplia o uso da expressão “sexo feminino” para outros tipos penais como lesão corporal, violência doméstica, calúnia, difamação, injúria e ameaça. Desse modo, restringe seu alcance às mulheres cis e deliberadamente nega direitos às mulheres trans, violando o princípio da dignidade humana, ademais de afrontar as disposições da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).

Essa expressão confronta a Lei Maria da Penha, que utiliza a expressão “baseada no gênero”, em conformidade com as Convenções acima referidas. Vale lembrar que a Recomendação nº 35 do Comitê CEDAW esclarece ser a expressão “violência de gênero contra as mulheres” a mais precisa, pois torna explícitas as causas que se baseiam no gênero e os impactos da violência. Ela “fortalece a compreensão dessa violência como um problema social e não individual, requerendo respostas abrangentes, para além de eventos específicos, agressores individuais e vítimas/sobreviventes”.

Portanto, a expressão utilizada no PL 4266/2023 é imprópria do ponto de vista jurídico, pois viola as convenções internacionais adotadas por nosso país. Sujeita-se, então, ao controle de convencionalidade do sistema interamericano e universal dos direitos humanos dos quais o Brasil faz parte, devendo ser prontamente rechaçada.

Do equívoco da criação do tipo penal autônomo de feminicídio

A criação de um tipo penal autônomo mostra-se desnecessária, pois a qualificadora já vem cumprindo o objetivo que impulsionou a edição da Lei em 2015, qual seja nomear as mortes de mulheres como feminicídio.

O risco de efeito reverso com as mudanças legislativas é alto, a começar pelo próprio conceito de violência contra as mulheres adotado, que reforça o viés biológico, pautando-se pela “condição do sexo feminino”. Destaque-se, a propósito, que essa deliberada exclusão de proteção às mulheres trans é proposta justamente no país que mais mata a população LGBTQI+ em todo o mundo. Ora, se no decorrer de quase uma década de vigência da Lei do Feminicídio, os tribunais raramente reconheceram o feminicídio por menosprezo ou discriminação contra as mulheres e com raras exceções aplicaram o conceito aos casos de mulheres trans (exceções geralmente ligadas à violência doméstica), deixar inalterada a qualificadora poderia ajudar no monitoramento do enquadramento, restando investir na formação dos/as profissionais de segurança pública e do sistema de justiça para aplicação integral da Lei do Feminicídio.

Em outro giro, o efeito pretendido de maior punição – que aumenta substancialmente a pena do crime de feminicídio, substituindo os 12 a 30 anos de reclusão por 20 a 40 anos, combinado com a resistência de reconhecer as mortes de mulheres para além das decorrentes da violência doméstica (isto é, nas relações íntimas de afeto ou por razões de menosprezo ou discriminação à condição de mulher) – poderá ser restrito. Isso porque pode promover o efeito de



CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA

desclassificar a conduta para homicídio simples ou mesmo qualificado. Além disso, uma nova legislação regulamentando o tema, que já possui tipificação penal, abrirá discussões que irão dificultar a apuração dos crimes e prolongar o trâmite processual.

Do erro do aumento de pena de vários tipos penais e do agravamento dos efeitos da sentença condenatória e das condições da execução da pena de condenados por crimes contra mulher em razão da condição do sexo feminino

O PL 4266/2023 investe no aumento de pena como resposta para frear os altos índices de violência contra as mulheres. Nesse sentido, há aumento de pena para a contravenção de vias de fato e para os crimes de descumprimento de medida protetiva de urgência, feminicídio, lesão corporal, violência doméstica, calúnia, difamação, injúria e ameaça.

O projeto também aposta no agravamento dos efeitos da sentença condenatória e da execução da pena de condenados por crimes cometidos contra a mulher em “razão da condição do sexo feminino”. O aumento generalizado das penas e de restrições à progressão da pena impactarão ainda mais o sobrecarregado sistema penitenciário brasileiro.

Registra-se ainda os impactos negativos do PL 4266 no escopo inicial e na implementação da Lei Maria da Penha, notadamente no tocante às Medidas Protetivas de Urgência (MPUs). A Lei Maria da Penha tem como proposta central a prevenção da violência, bem como a proteção e assistência às mulheres vítimas de violência, tanto é que inicialmente a norma não instituiu novos crimes nem protagonizou aumento de pena, salvo no caso de lesão corporal praticada no contexto de violência doméstica. Assim, a proposta desenfreada de aumento de pena torna definitivamente a Lei Maria da Penha uma norma punitivista, podendo também reforçar o entendimento de que Medidas Protetivas de Urgência (MPUs) possuem natureza criminal e vigoraram por tempo determinado, e não enquanto durar o risco para as mulheres em situação de violência.

Iniciativas puramente punitivistas, sem análise de impacto na estrutura e no orçamento necessário aos serviços do sistema de justiça (Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário) e da segurança pública, sem políticas públicas voltadas para prevenir a violência de gênero e para ampliar a rede de atenção às mulheres em situação de violência, com serviço de assistência disponíveis e acessíveis às mulheres, não são eficazes para reduzir as múltiplas formas de violências e, sobretudo, os feminicídios.

Ao contrário, a literatura especializada há anos mostra que tais medidas, chamadas de populismo penal, servem apenas de cortina de fumaça para a efetiva solução do problema, pois passam a falsa impressão que o Estado está agindo para proteger as mulheres enquanto, de fato, ele não investe recursos públicos em soluções eficazes. Registre-se que o movimento feminista tem denunciado desde 2016 a escalada do desmonte das políticas públicas para as mulheres e a baixíssima alocação e execução de recursos orçamentários na área, principalmente no tocante aos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência.

Mesmo com o governo do campo de esquerda eleito em 2022, o grave quadro de desmonte está longe de ser superado. A aprovação do PL 4266 representa o afastamento do dever de devida diligência do Estado e de não repetição da violência estrutural contra as mulheres, bem como da produção de leis garantidoras de proteção e assistência a todas as mulheres e meninas em



CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA

sua diversidade, além da elaboração de procedimentos e protocolos e, principalmente, da prioridade que os Poderes Legislativo e Executivo federais devem conferir à implementação da Lei Maria da Penha, a fim de prevenir a ocorrência de feminicídios íntimos e de garantir o acesso à justiça para as mulheres, por meio da adoção da competência híbrida, civil e criminal.

Temos consciência de que o projeto representa uma bomba semiológica para o governo, no sentido em que um possível veto poderia passar para a população a ideia de que o Estado brasileiro coaduna com a violência contra as mulheres, não vendo esse fenômeno como uma conduta a ser moralmente condenada e exemplarmente punida. Entretanto, aderir à fácil e falsa solução do punitivismo penal como solução para o problema da violência contra as mulheres, eximindo-se de investir seus melhores esforços e os recursos públicos suficientes para efetuar a mudança cultural necessária à prevenção da violência, assistência às vítimas e familiares e reeducação dos agressores, é abrir mão de atuar de forma progressista e transformadora.

Nesse sentido, além do veto total ao PL 4266/2023, espera-se que o governo federal se comprometa com a implementação do Plano de Ação do Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios e com a necessária pactuação junto aos estados e municípios. O Pacto é eixo estruturante das ações da Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Ministério das Mulheres e está fundamentado na compreensão de que feminicídios são crimes evitáveis e sua redução depende da prevenção de todas as formas de violências e discriminações com base em gênero, raça/etnia e outros marcadores sociais, exigindo medidas integradas de prevenção no campo de transformação das normas sociais de gênero, atendimento qualificado às mulheres e meninas e medidas de reparação. Dessa forma, entende-se também que os feminicídios são crimes de Estado e as falhas em seu enfrentamento são de responsabilidade de todos os entes federativos.

Do risco da transformação do crime de ameaça em crime de ação pública incondicionada

Além do aumento de pena, o crime de ameaça contra a mulher em razão da "condição do sexo feminino" passa a ser de ação penal pública incondicionada. Em outras palavras, independentemente de a mulher querer ou não representar o crime, o Estado – ao tomar conhecimento dele – deverá proceder à investigação e o Ministério Público, instaurar ação criminal. No entanto, como o sistema de justiça e de segurança pública não tem condições de processar o elevado número dessas ocorrências, a fim de evitar o caos na gestão dos processos, as interpretações restritivas à proteção da mulher em situação de violência certamente ganharão força, fazendo com que as ameaças passem a ser desconsideradas.

Conclusão

Diante do exposto, o Projeto de Lei 4266/2023 deve ser vetado integralmente pelo Presidente da República, pois viola tratados internacionais de direitos humanos e propõe medidas que, ao contrário do que prometem, na verdade configuram uma proposta anti-Lei Maria da Penha, que irá aumentar a desproteção das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, não dispondo sobre a prevenção dessas violências, além de promover aumento da população prisional



CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA

e criar precedente (ou subterfúgio) para o aumento da pena máxima para 40 anos em outros crimes, cujo principais acusados e condenados são sempre as pessoas pobre e negras.

Nota escrita e divulgada em 30 de setembro de 2024.