



ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO DA LEI 14.994/2024: a perspectiva dos múltiplos fluxos sobre o Pacote Anti-Feminicídio

ANALYSIS OF THE DECISION-MAKING PROCESS OF LAW 14.994/2024: the perspective of multiple streams on the Anti-Femicide Package

ANÁLISIS DEL PROCESO DECISORIO DE LA LEY 14.994/2024: la perspectiva de los múltiples flujos sobre el Paquete Anti-Feminicidio

Grupo temático 09 - Agenda, formulação e Implementação de Políticas Públicas

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Caio Sgorlon Moro, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

RESUMO

O presente estudo analisa o processo decisório que culminou na promulgação da Lei nº 14.994/2024, denominada "Pacote Anti-Feminicídio", sob a ótica do Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Framework - MSF) de John Kingdon. O objetivo central é investigar como a convergência de fatores conjunturais e a atuação de empreendedores de políticas permitiram que uma solução de acentuado recrudesimento penal ascendesse à agenda decisória do Congresso Nacional, em um contexto de paralisia legislativa. Metodologicamente, a pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso qualitativo e exploratório, fundamentado em análise documental de fontes primárias do Poder Legislativo e indicadores de segurança pública. A análise demonstra que o fluxo de problemas foi alimentado pela crise de subnotificação estatística e pelo impacto emocional da "Chacina de Sorriso-MT", evento focalizador que conferiu urgência à pauta. No fluxo de políticas, evidenciou-se um embate entre a proporcionalidade técnica e o efficientismo penal, resultando na hegemonia da proposta de autonomia do tipo penal e elevação das penas. No fluxo político, a pesquisa revela que a "Bancada Feminina" e empreendedores de políticas agiram estrategicamente para isolar a pauta do cenário de obstrução sistemática que dominava o parlamento em 2024. Conclui-se que a aprovação da lei foi viabilizada pelo acoplamento (coupling) bem-sucedido dos três fluxos, favorecido por uma janela de oportunidade onde o pragmatismo legislativo e o apelo simbólico da proteção à mulher sobrepuseram-se ao rigor da simetria jurídica. O resultado legislativo reflete a tendência de respostas punitivas rápidas a problemas sociais complexos no Brasil, consolidando o feminicídio como o crime com a maior pena máxima do ordenamento jurídico pátrio.

Modelo de Múltiplos Fluxos; processo legislativo; lei n. 14.994/2024; feminicídio; políticas públicas.

ABSTRACT

This study analyzes the decision-making process that culminated in the enactment of Law No. 14,994/2024, known as the "Anti-Femicide Package," through the lens of John Kingdon's Multiple Streams Framework (MSF). The central objective is to investigate how the convergence of conjunctural factors and the agency of policy entrepreneurs allowed a solution characterized by significant penal recrudesence to ascend to the National Congress's decision agenda within a context of legislative paralysis. Methodologically, the research is a qualitative and exploratory case study based on documentary analysis of primary legislative sources and public safety indicators. The analysis demonstrates that the problem stream was fueled by the statistical underreporting crisis and the emotional impact of the "Sorriso-MT massacre," a focusing event that provided urgency to the agenda. In the policy stream, a conflict emerged between technical proportionality and penal efficiency, resulting



ARTIGO

in the dominance of the proposal for the autonomy of the criminal offense and increased penalties. In the politics stream, the research reveals that the "Women's Caucus" (Bancada Feminina) and policy entrepreneurs acted strategically to isolate the agenda from the systematic obstruction prevalent in the 2024 parliament. It is concluded that the law's approval was enabled by the successful coupling of the three streams, favored by a window of opportunity where legislative pragmatism and the symbolic appeal of protecting women outweighed the rigor of legal symmetry. The legislative outcome reflects the trend of rapid punitive responses to complex social problems in Brazil, consolidating femicide as the crime with the highest maximum penalty in the national legal system.

Multiple Streams Framework; legislative process; Law N°. 14,994/2024; femicide; public policy.

RESUMEN

Este estudio analiza el proceso de toma de decisiones que culminó con la promulgación de la Ley n.º 14.994/2024, conocida como el «Paquete contra el femicidio», a través del prisma del Marco de Corrientes Múltiples (MSF) de John Kingdon. El objetivo central es investigar cómo la convergencia de factores coyunturales y la acción de los emprendedores políticos permitieron que una solución caracterizada por un recrudecimiento penal significativo ascendiera a la agenda de decisiones del Congreso Nacional en un contexto de parálisis legislativa. Metodológicamente, la investigación es un estudio de caso cualitativo y exploratorio basado en el análisis documental de fuentes legislativas primarias e indicadores de seguridad pública. El análisis demuestra que la corriente del problema se vio alimentada por la crisis de infradeclaración estadística y el impacto emocional de la «masacre de Sorriso-MT», un acontecimiento focalizador que dotó de urgencia a la agenda. En la corriente política, surgió un conflicto entre la proporcionalidad técnica y la eficiencia penal, lo que dio lugar al predominio de la propuesta de autonomía del delito y al aumento de las penas. En el ámbito político, la investigación revela que la «Bancada Feminina» (grupo parlamentario femenino) y los emprendedores políticos actuaron estratégicamente para aislar la agenda del escenario de obstrucción sistemática que dominaba el parlamento en 2024. Se concluye que la aprobación de la ley fue posible gracias al acoplamiento exitoso de las tres corrientes, favorecido por una ventana de oportunidad en la que el pragmatismo legislativo y el atractivo simbólico de la protección de la mujer se impusieron al rigor de la simetría jurídica. El resultado legislativo refleja la tendencia a dar respuestas punitivas rápidas a problemas sociales complejos en Brasil, consolidando el femicidio como el delito con la pena máxima más alta del ordenamiento jurídico nacional.

Marco de múltiples corrientes; proceso legislativo; Ley n.º 14.994/2024; femicidio; política pública.

1. Introdução:

A promulgação da Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024, que torna o feminicídio um crime autônomo e agrava suas penas, representa um dos movimentos mais significativos de recrudesimento penal na legislação brasileira contemporânea. Para compreender a profundidade e a complexidade do processo que culminou nesta norma, não basta examinar o rito legislativo formal, é imperativo dissecar as forças pré-decisórias, as disputas simbólicas e as janelas de oportunidade que permitiram que esta solução específica ascendesse à agenda decisória em um Congresso marcado pela polarização e obstrução sistemática.

A presente pesquisa classifica-se como um estudo de caso de natureza qualitativa e exploratória, voltado à análise do processo decisório que culminou na aprovação da supracitada lei. O arcabouço analítico adotado fundamentou-se no Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Framework - MSF), de John Kingdon (2011), utilizado para compreender como a convergência entre os fluxos de problemas, soluções e política possibilitou a abertura de uma janela de oportunidade para a inovação legislativa no campo penal.

Diferente das abordagens racionalistas que pressupõem uma linearidade na resolução de problemas, o MSF postula que o processo de formulação de políticas públicas ocorre em condições de ambiguidade, onde três



fluxos operam de maneira relativamente independente até que um momento crítico permita sua convergência (Brasil & Capella, 2022).

Ainda, a coleta de dados seguiu uma estratégia de pesquisa documental, centrada em fontes primárias e secundárias. As fontes primárias compreenderam o acervo digital do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), incluindo projetos de lei, pareceres de comissões, notas taquigráficas de sessões deliberativas e registros de votações. Complementarmente, foram analisadas fontes secundárias, como notícias de veículos de imprensa da época e registros de mídias institucionais, a fim de mapear o clima político e a pressão da opinião pública. A fundamentação do framework foi consolidada por meio de revisão bibliográfica especializada na obra de Kingdon e em seus comentadores contemporâneos aplicados ao contexto brasileiro.

A premissa central desta investigação é que a aprovação da Lei 14.994/2024 (projeto de lei 4.266/2023) não foi o resultado inevitável da gravidade do crime, mas sim o produto de um acoplamento (coupling) bem-sucedido, orquestrado por empreendedores de política que souberam navegar entre a demanda social por segurança e as travas institucionais do Legislativo em 2024.

2. Breves conceitos iniciais aplicados ao caso

O autor John Kingdon (2011) argumenta que o governo é uma "anarquia organizada", onde a atenção é um recurso escasso e as preferências são problemáticas. Neste cenário, a mudança legislativa depende da junção de três elementos: reconhecimento do problema (problems stream), fluxo de alternativas (policy stream) e fluxo de política (political stream).

O reconhecimento do problema ocorre no fluxo dos problemas, nos quais se observarão os indicadores, eventos focalizadores e os feedbacks de políticas públicas que transformam uma condição social tolerada em um problema que exige ação governamental. No caso em tela, a subnotificação estatística levantada pelo Anuário da Segurança Pública e a crueldade de casos específicos atuaram como catalisadores.

O fluxo de alternativas é o caldo primordial no qual as ideias flutuam esperando serem “resgatadas” para um problema específico. Ainda neste trabalho será analisado como a ideia de autonomia do tipo penal para o crime de feminicídio venceu a ideia de proporcionalidade sistêmica durante a tramitação na Câmara dos Deputados.

Por fim, temos o fluxo de política, abarcados pelo humor nacional, as forças organizadas de pressão e as mudanças governamentais (turnover) e/ou de gestão que favorecem uma ou outra ideia de, ao germinarem, encontrarem solo fértil. A análise demonstrará como a "bancada da bala" e a "bancada feminina" convergiram, superando a obstrução imposta pela pauta da anistia aos golpistas de 8 de janeiro.

3. O fluxo de problemas (problems stream): da invisibilidade estatística à comoção nacional

No modelo de Kingdon (2011), uma condição só se torna um problema quando os decisores acreditam que devem fazer algo a respeito. O fluxo de problemas no contexto do Pacote Anti-Feminicídio foi alimentado por uma combinação de indicadores alarmantes, feedback negativo das políticas vigentes e eventos focalizadores que capturaram a imaginação pública e política.

3.1 Indicadores sistêmicos e a crise de dados

A base técnica para a reforma legislativa sustentou-se na premissa de que a legislação anterior (Lei do Feminicídio de 2015), embora um avanço, apresentava falhas estruturais na geração de dados e na aplicação da pena. O feminicídio, tratado até então como uma qualificadora do homicídio (art. 121, §2º, VI do Código Penal), enfrentava obstáculos epistemológicos e práticos.



No parecer preliminar de plenário apresentado pela Deputada Gisela Simona (UNIÃO-MT), a relatora enfatizou que a falta de autonomia do tipo penal dificultava a identificação correta do crime pelas autoridades policiais e judiciárias. Nesse sentido, a ausência de protocolos padronizados levava a uma subnotificação crônica, onde feminicídios eram registrados como homicídios comuns, criando uma "zona cinzenta" estatística que impedia o desenho de políticas públicas baseadas em evidências (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania [CCJC], 2024).

A urgência foi corroborada pelos indicadores apresentados pela Deputada Delegada Katarina (PSD-SE) na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO, 2024). Utilizando dados do 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2023), o relatório expôs um cenário de guerra doméstica:

- 1.437 (mil quatrocentos e trinta e sete) mulheres vítimas de feminicídio consumado em um único ano;
- 2.563 (dois mil quinhentos e sessenta e três) tentativas de feminicídio registradas;
- 245.713 (duzentos e quarenta e cinco mil setecentos e treze) casos de lesão corporal dolosa no âmbito doméstico; e
- 445.456 (quatrocentos e quarenta e cinco mil quatrocentos e cinquenta e seis) medidas protetivas de urgência concedidas.

Estes indicadores funcionaram, na terminologia de Kingdon (2011), como mecanismos de *feedback* negativo, sinalizando aos legisladores que as medidas de contenção vigentes eram insuficientes para frear a escalada da violência.

3.2 A teoria do crime precursor e a falência da dissuasão

O fluxo de problemas também incorporou uma nova compreensão criminológica sobre a dinâmica do feminicídio. Nesse sentido, o relatório da CSPCCO (2024) introduziu o conceito de "crimes precursores" (ameaça, lesão corporal e vias de fato, por exemplo) argumentando que o feminicídio não é um evento isolado, mas o ápice de uma progressão criminosa não interrompida.

Observa-se que a percepção consolidada entre os atores do fluxo de problemas era de que o sistema de justiça criminal falhava na dissuasão do crime. Ainda, as penas brandas para os crimes iniciais (como ameaça e lesão leve) e a possibilidade de benefícios processuais para agressores primários enviavam um sinal de impunidade que diminuía o impacto da pena.

A reincidência e o descumprimento de medidas protetivas indicavam que o "custo" do crime para o agressor era baixo demais frente ao "benefício" de exercer controle sobre a vítima. Esta interpretação do problema preparou o terreno para que a solução adotada fosse, inevitavelmente, o endurecimento penal das penas tanto do feminicídio quanto dos crimes precursores.

3.3 A chacina de Sorriso-MT como evento focalizador

O autor Kingdon (2011) postula que problemas muitas vezes precisam de um empurrão para subir na agenda, geralmente na forma de um evento focalizador (*focusing event*) como um desastre ou uma crise. No processo do PL 4266/2023, este evento foi a "Chacina de Sorriso", ocorrida em novembro de 2023 no município de Sorriso, Mato Grosso (G1, 2025).

O assassinato brutal de Cleci Calvi Cardoso (46 anos) e suas três filhas (de 19, 13 e 10 anos), cometido por um pedreiro que trabalhava na obra ao lado, causou comoção nacional (G1, 2023). O crime, marcado por extrema crueldade e violência sexual, expôs a vulnerabilidade absoluta das mulheres mesmo dentro de seus lares.

Este evento teve um impacto decisivo no fluxo de problemas devido à proximidade política, à mudança no humor nacional e à validação narrativa. Nesse sentido, quanto à proximidade política, o crime bárbaro ocorreu no estado de origem da autora do projeto, a Senadora Margareth Buzetti (PSD-MT), o que lhe forneceu o capital simbólico e emocional necessário para atuar como empreendedora política.

Nesse sentido, Buzetti (2024) utilizou a indignação pública gerada pelo caso para pressionar pela celeridade na tramitação. Com relação ao humor nacional, o caso sensibilizou a opinião pública em nível nacional (Estratégia Carreiras Jurídicas, 2023; O Globo, 2023; UOL, 2023), criando um clima favorável a medidas punitivas extremas. Por fim, serviu como validação da narrativa e prova empírica da tese de que a legislação existente era incapaz de proteger as vítimas ou punir adequadamente "monstros", criando um senso de urgência que rompeu a inércia legislativa habitual e manteve a celeridade do projeto de lei.



4. O fluxo de políticas (policy stream): a batalha das ideias e a construção da alternativa

O *policy stream* é o ambiente onde as alternativas são geradas, debatidas, refinadas e selecionadas. No caso do Pacote Anti-Feminicídio, este fluxo foi palco de um embate técnico e ideológico entre duas visões de política criminal, quais sejam, a vertente da proporcionalidade/garantismo e a vertente do eficientismo penal/punitivismo. A análise da tramitação nas duas casas legislativas revela como a solução foi moldada para atender às demandas do fluxo político, destrinchada a seguir.

4.1 A gênese no Senado Federal (Casa iniciadora)

A proposta original (PL 4266/2023) nasceu no Senado Federal, impulsionada pela Senadora Margareth Buzetti (*Projeto de Lei n. 4.266, 2023*). No Senado, a sopa primordial de ideias foi fortemente influenciada pela necessidade de dar uma resposta contundente à violência de gênero.

4.1.1 O relatório na Comissão de Direitos Humanos (CDH)

Na Comissão de Direitos Humanos (CDH) do Senado, sob a relatoria da senadora Damares Alves (Republicanos-DF), o projeto foi acolhido com foco no mérito social e humano. O Parecer nº 86 da CDH (2023) destacou a necessidade de estabelecer um amplo conjunto de medidas preventivas e repressivas. Assim, a senadora Damares, representando uma ala conservadora, enfatizou a proteção da família e a punição severa como instrumentos de justiça social. Ao final, o relatório aprovou o projeto com emendas, focando na proteção à infância e na incapacidade do exercício do poder familiar por parte do agressor (CDH, 2023).

4.1.2 A consolidação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado, o relator Alessandro Vieira (MDB-SE) desempenhou um papel crucial de refinamento jurídico. Nesse sentido, o Parecer nº 101 (CCJ, 2023) analisou a constitucionalidade e a técnica legislativa da proposta e consolidou o texto, garantindo que a criação do tipo penal autônomo (art. 121-A) não ferisse princípios constitucionais.

Ademais, o relatório da CCJ confirmou a decisão terminativa, enviando o projeto à Câmara com a robusta estrutura de criação do artigo 121-A, retirando o feminicídio do art. 121 (homicídio), garantindo autonomia, aumento da pena, que passaram a ser de no mínimo 20 e no máximo 40 anos (o máximo permitido pelo ordenamento jurídico brasileiro), perda automática de cargo público e poder familiar (efeitos extrapenais da pena) e regras rígidas para progressão de regime (55% da pena) e vedação de visitas íntimas (CCJ, 2023).

A aprovação no Senado, em caráter terminativo e sem recursos ao plenário, sinalizou um consenso inicial na Casa iniciadora sobre a necessidade da medida.

4.2 O embate na Câmara dos Deputados (Casa revisora)

Ao chegar à Câmara, o projeto encontrou um ambiente mais fraturado, onde diferentes comunidades de especialistas disputaram a narrativa sobre qual seria a solução adequada.

4.2.1 A tentativa de moderação: Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER)

Na primeira parada na Câmara, a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER), a relatora Deputada Laura Carneiro (PSD-RJ) apresentou um substitutivo que tentava equilibrar o rigor punitivo com a sistematicidade do Código Penal, observando as penas já utilizadas por este *codex* e buscando manter o equilíbrio e harmonia sistêmica (CMULHER, 2024).

A referida Deputada argumentou a favor da autonomia do crime, mas propôs alterações para "equalizar as sanções frente ao Código Penal" (CMULHER, 2024). Sua abordagem refletia uma preocupação técnica com a proporcionalidade, ao argumentar que criar uma pena excessivamente alta para o feminicídio, muito superior a outros homicídios qualificados (como por motivo torpe ou tortura), poderia gerar antinomias valorativas no sistema jurídico. O substitutivo buscava, portanto, uma solução que punisse com rigor, mas sem desequilibrar a arquitetura penal brasileira.



4.2.2 A reação punitivista: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO)

A reação à tentativa de moderação veio na próxima comissão na qual o PL passou, qual seja, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO). A relatora, Deputada Delegada Katarina (PSD-SE), rejeitou veementemente o substitutivo da CMULHER, sendo explícita no Parecer apresentado ao adotar o endurecimento penal como estratégia de segurança pública (CSPCCO, 2024).

Os argumentos utilizados pela Delegada Katarina para retomar o texto original do Senado e rejeitar o substitutivo foi que, sob a ótica da segurança pública, o aumento de pena e a diversificação das medidas repressivas representariam a única estratégia capaz de frear a criminalidade (CSPCCO, 2024). Ainda, a relatora rejeitou a visão de proporcionalidade estrita defendida pela comissão anterior, argumentando que a especificidade e a gravidade da violência contra a mulher justificavam uma resposta estatal desproporcionalmente severa e, por fim, defendeu o aumento drástico das penas para ameaça e lesão corporal, ainda que desproporcionais quando analisados sistematicamente, é a única forma de prevenir o resultado morte, ao punir severamente o início do ciclo de violência (2024).

4.2.3 O veredito da CCJC: Gisela Simona e a estratégia processual

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara, a relatora Gisela Simona (UNIÃO-MT) consolidou a vitória da “linha dura”. Ao recomendar a aprovação do texto original do Senado e a rejeição do substitutivo da CMULHER, Simona alinhou-se à lógica de que a gravidade do feminicídio exige a resposta estatal máxima (CCJC, 2024).

Para isso, um aspecto crucial no fluxo de políticas na Câmara foi a engenharia procedimental para evitar o retorno da matéria ao Senado Federal. Segundo o art. 65 da Constituição Federal, se a Casa Revisora (neste caso, a Câmara dos Deputados) altera o mérito do projeto, ele deve voltar à Casa Iniciadora (o Senado Federal). A relatora Gisela Simona, em seu parecer de plenário, optou por rejeitar as alterações da CMULHER e aprovar o projeto na íntegra, ressalvadas emendas de redação (CCJC, 2024). Esta manobra não foi apenas técnica, mas política, pois ao evitar o retorno ao Senado, a Câmara garantiu o envio direto à sanção presidencial, acelerando a resposta legislativa diante da pressão social e fechando a janela de oportunidade antes que ela se dissipasse.

5. O fluxo político (political stream): obstrução, anistia e a construção do consenso

O fluxo político em 2024 foi caracterizado por uma intensa polarização e pelo uso estratégico de regras regimentais pela oposição, criando um cenário de “travamento” legislativo que ameaçava qualquer pauta.

5.1 O contexto de obstrução: a sombra do 8 de janeiro

Durante o período de tramitação final do PL 4.266/2023 (agosto e setembro de 2024), a Câmara dos Deputados vivia um impasse institucional. A oposição, liderada pelo Partido Liberal (PL), impôs uma obstrução sistemática, conhecida como “kit obstrução”, às votações em plenário e comissões (CBN, 2024).

A motivação era explícita e objetivava forçar o Presidente da Câmara à época e os líderes governistas a pautarem o Projeto de Lei da Anistia para os envolvidos nos atos antidemocráticos de 8 de janeiro. Este cenário representava risco para o Pacote Anti-Feminicídio, pois em um ambiente de obstrução total, até projetos meritórios e consensuais entre as bases poderiam ser mantidos como reféns do jogo político.

5.2 A construção do consenso e a exceção política

Como o PL 4266/2023 sobreviveu a esse bloqueio? A análise sugere que a matéria se beneficiou de um acordo de procedimentos entre os líderes partidários, impulsionado pela “Bancada Feminina” e pelo apelo social da matéria.

Diferente de pautas econômicas ou ideológicas divisivas, o combate à violência contra a mulher assumiu, neste momento, uma característica de “valência consensualmente positiva”. Tanto a esquerda (governo) quanto a

direita (oposição) tinham incentivos para capitalizar politicamente sobre a proteção das mulheres, embora por motivos distintos (Câmara dos Deputados, 2024b).

Nesse sentido, o governo reafirmava seu compromisso com os direitos humanos e a proteção de grupos vulneráveis. Embora adicionando nuances sobre a necessidade de educação e combate ao machismo estrutural, além da inclusão de mulheres trans na proteção da lei, deputados como Pastor Henrique Vieira (PSOL-RJ) e Duda Salabert (PDT-MG) apoiaram o projeto (Câmara dos Deputados, 2024b).

Além da esquerda, a direita, oposição, historicamente com a agenda de “lei e ordem” validou este projeto em defesa da família e com punição penal severa. Os discursos de deputados como Coronel Assis e General Girão na Comissão de Segurança Pública evidenciam o apoio ao projeto como uma medida de “colocar bandido na cadeia” e proteger a família, alinhando-se à base conservadora (Câmara dos Deputados, 2024b).

O registro da sessão deliberativa de 11 de setembro de 2024 mostra que, apesar da obstrução vigente em outras matérias (como a lei de reciprocidade), e até mesmo a tentativa de adiamento da pauta, por três formas e vezes, houve um acordo para a votação simbólica do projeto principal, no qual ambas as bases concordavam materialmente (Câmara dos Deputados, 2024b). Isso indica que a obstrução foi superada especificamente para este item, demonstrando que o custo político de obstruir uma pauta de combate ao feminicídio era alto demais até para a oposição mais radical.

5.3 Empreendedorismo político: a atuação de Margareth Buzetti

A Senadora Margareth Buzetti (PSD-MT) atuou como empreendedora de política por excelência, preenchendo os requisitos descritos por Kingdon: persistência, investimento de recursos e capacidade de articulação (Brasil & Capella, 2022). A parlamentar não se limitou a aprovar o projeto no Senado, acompanhando pessoalmente a tramitação na Câmara, sentando-se à mesa nas reuniões das comissões - como na CSPCCO, ao lado do presidente Alberto Fraga - (Câmara dos Deputados, 2024b), e articulando diretamente com relatoras e líderes.

Ainda, a senadora se utilizou do Agosto Lilás, campanha do conjunto de ações Feminicídio Zero, lançado pelo Governo Federal, e audiências públicas em seu estado para manter o tema na mídia e pressionar pela urgência (Senado Notícias, 2024; TV Senado, 2024). Sua atuação foi fundamental para manter o projeto no topo da pilha de prioridades, evitando que ele perdesse força e fosse enterrado pela obstrução da anistia.

6. O acoplamento (coupling) e a decisão final: a sessão de 11 de setembro

A aprovação da Lei 14.994/2024 é o resultado clássico do acoplamento dos três fluxos, facilitado por uma janela de oportunidade aberta e mantida por uma empreendedora habilidosa.

6.1 A dinâmica da votação em Plenário

Na sessão deliberativa de 11 de setembro de 2024, o Plenário da Câmara selou o destino da lei. A decisão seguiu um roteiro cuidadosamente orquestrado para garantir a celeridade e evitar o retorno ao Senado, inicialmente pela aprovação do texto base (ressalvados os destaques) por intermédio de votação simbólica, que indica a ausência de resistência significativa ao mérito central, confirmando o acordo de líderes para superar a obstrução (Câmara dos Deputados, 2024c). Ainda, foram apresentadas quatro emendas de plenário, todas rejeitadas para preservar a integridade do texto do Senado e evitar o retorno do PL à Casa Iniciadora, o que diminuiria o ritmo acelerado que o projeto ganhou (Câmara dos Deputados, 2024d).

Nesse sentido, é possível observar e analisar o pragmatismo das emendas rejeitadas. Passa-se a cada uma delas.

A primeira emenda foi apresentada pela Dep. Adriana Ventura (NOVO/SP), que propôs estender o aumento de pena (mínimo de 20 e máximo de 40 anos) a todos os homicídios qualificados, não apenas ao feminicídio, para evitar “antinomias valorativas” e desproporcionalidade no Código Penal (Câmara dos Deputados, 2024a). Embora tecnicamente coerente, sua aprovação desvirtuaria o mérito do projeto e forçaria o retorno ao Senado. A rejeição foi uma escolha política de sacrificar a coerência sistêmica em prol da celeridade. A segunda emenda foi proposta pela Dep. Marangoni (UNIÃO/SP) e buscava qualificar o crime de dano patrimonial no contexto de violência doméstica (2024a), mas, apesar de se manter na temática, também foi rejeitada para evitar o trâmite bicameral.



ARTIGO

Por fim, a dispensa da redação final acelerou o envio à sanção, demonstrando a pressa dos legisladores em entregar a resposta à sociedade e capitalizar sobre a aprovação.

6.2 O resultado legislativo

A Lei 14.994 (2024), sancionada, traz mudanças profundas, alterando diversos normativos:

- **Feminicídio como crime autônomo:** transposto de qualificadora do art. 121 para crime autônomo no art. 121-A do Código Penal;
- **Pena máxima:** de 20 a 40 anos de reclusão (a maior do ordenamento jurídico);
- **Progressão de regime diferenciado:** exige o cumprimento de 55% da pena, se primário, sendo o feminicídio o único crime com este percentual específico (mais rigoroso que outros crimes hediondos para primários); e
- **Perda de bens e direitos:** perda automática de cargo público, mandato eletivo e poder familiar.

A tabela abaixo resume a convergência dos fluxos que permitiu este resultado:

Fluxo	Elementos-chave	Estado no momento da decisão
Problemas	altas taxas de feminicídio; chacina de Sorriso; ineficácia da lei anterior.	Consenso de que a situação era insustentável e exigia resposta imediata (choque de realidade).
Soluções	Proposta de autonomia do crime e penas de 40 anos (PL 4266/2023).	Solução tecnicamente viável (embora dura) e politicamente atraente.
Político	Obstrução da pauta (anistia); bancada feminina forte; clima punitivista.	A obstrução na Câmara Federal foi contornada pelo consenso temático em torno da pauta de segurança pública/mulher (consenso).

Tabela 1: elementos-chave da convergência dos fluxos (*coupling*).

Considerações finais

A análise da tramitação da Lei 14.994/2024 sob a ótica do Modelo de Múltiplos Fluxos revela que sua aprovação não foi produto de um planejamento racional linear, mas sim do aproveitamento eficaz de uma janela de oportunidade política que se abriu em meio a uma crise legislativa.

O sucesso do Pacote Anti-Feminicídio deve-se à habilidade dos empreendedores de política (Margareth Buzetti, Gisela Simona, Delegada Katarina, em especial, à primeira) em acoplar uma solução punitiva (fluxo de políticas) a um problema alarmante e emocionalmente carregado (fluxo de problemas) navegando com destreza por um ambiente político hostil e obstruído (fluxo político).

A escolha pelo endurecimento de penas reflete uma preferência dos decisores por respostas legislativas rápidas e simbólicas a problemas sociais complexos. O debate técnico sobre a proporcionalidade (levantado pelas Deps. Adriana Ventura e Laura Carneiro) foi suplantado pela necessidade política de entregar uma resposta "dura" à sociedade.

Além disso, mesmo em um Congresso paralisado pela polarização (governo vs. oposição na questão da Anistia), temas de alta valência social, como o combate à violência contra a mulher,

consegue criar "ilhas de consenso", permitindo a aprovação de legislação relevante através de acordos de liderança que suspendem momentaneamente as obstruções.

Por fim, a estratégia de rejeitar todas as emendas na Câmara para evitar o retorno ao Senado demonstra o pragmatismo do processo legislativo brasileiro. A velocidade da resposta política (sancionar a lei imediatamente) sobrepôs-se ao refinamento técnico ou à correção de eventuais assimetrias jurídicas que as emendas poderiam ter solucionado.

Desse modo, a Lei 14.994/2024 permanece, portanto, como um exemplo cristalino de como o sistema político brasileiro responde a crises de segurança pública, isto é, através da elevação de penas e da criação de símbolos legislativos, operado por coalizões transversais que unem diferentes espectros ideológicos (neste caso, em torno da proteção da mulher), isolando temporariamente as disputas partidárias mais acirradas.

Não obstante o rigor na análise dos registros oficiais, o estudo apresenta limitações intrínsecas ao seu desenho metodológico. A principal restrição reside na exclusividade das fontes documentais, o que circunscreve a análise à dimensão formal e pública do processo legislativo. Nesse sentido, a ausência de uma fase qualitativa de campo, como a realização de entrevistas em profundidade com parlamentares, assessores legislativos e formuladores de políticas envolvidos, impediu o mapeamento de nuances, negociações de bastidores e acordos informais que tipicamente caracterizam o political stream.

Tais elementos subjetivos e informais, se acessados, poderiam revelar motivações e resistências que nem sempre são explicitadas nos relatórios oficiais. Por conseguinte, sugere-se para investigações futuras a inclusão de abordagens metodológicas mistas que contemplem o contato direto com os atores-chave, permitindo uma compreensão ainda mais granular da dinâmica de poder e dos incentivos políticos que moldam a política criminal brasileira.

Agradecimentos

Agradecemos ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa que, por meio do Programa Diogo Santana, proporciona a inclusão ao ensino e pesquisa de qualidade via ações afirmativas.



REFERÊNCIAS

- Brasil, F. G., & Capella, A. C. N. (Eds.). (2022). *Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas*. Eduerj.
- Buzetti, M. (2024, 19 de junho). *Pronunciamento da Senadora Margareth Buzetti na 180ª Sessão Deliberativa Ordinária* [Discurso]. Senado Federal.
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/502687>
- Câmara dos Deputados. (2024a). *Relação de emendas ao Projeto de Lei n. 4266, de 2023*.
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=2410466&subst=0
- Câmara dos Deputados. (2024b). *167ª sessão (sessão deliberativa extraordinária - virtual): 2ª sessão legislativa ordinária da 57ª legislatura* [Notas taquigráficas]. <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/74336>
- Câmara dos Deputados. (2024c). *Votação em plenário do PL 4266/2023 (Item 1): 167ª Sessão (Sessão Deliberativa Extraordinária - Virtual)* [Registro de votação].
<https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=74336&itemVotacao=12375>
- Câmara dos Deputados. (2024d). *Votação das emendas de plenário do PL 4266/2023 (Item 2): 167ª Sessão (Sessão Deliberativa Extraordinária - Virtual)* [Registro de votação].
<https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=74336&itemVotacao=12376>
- CBN. (2024, 8 de outubro). *Governo se engaja para barrar anistia a atos antidemocráticos do 8 de janeiro*.
<https://cbn.globo.com/politica/noticia/2024/10/08/governo-se-engaja-para-barrar-anistia-a-atos-antidemocraticos-do-8-de-janeiro.ghtml>
- Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. (2024). *Parecer de Plenário ao Projeto de Lei nº 4.266, de 2023* (G. Simona, Relatora). Câmara dos Deputados.
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2458032>
- Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. (2024). *Parecer ao Projeto de Lei nº 4.266, de 2023 e Substitutivo* (L. Carneiro, Relatora). Câmara dos Deputados.
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2401188&filename=PRL+1+CMULHER+%3D%3E+PL+4266/2023
- Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. (2023). *Parecer nº 86, de 2023, ao Projeto de Lei nº 4.266, de 2023* (D. Alves, Relatora). Senado Federal.
<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9463755&ts=1752000105545&disposition=inline>
- Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. (2024). *Parecer ao Projeto de Lei nº 4.266, de 2023* (Delegada Katarina, Relatora). Câmara dos Deputados.
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2439002>



ARTIGO

Estratégia Carreiras Jurídicas. (2023). *Chacina de Sorriso: Análise jurídica da tragédia que abalou o Brasil*.
<https://cj.estrategia.com/portal/a-chacina-de-sorriso-analise-juridica-da-tragedia-que-abalou-o-brasil/>

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2023). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023* (ano 17).
<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/57>

G1 MT. (2023). *Mulher e filhas encontradas mortas em MT*.
<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2023/11/27/mulher-e-filhas-encontradas-mortas-em-mt.ghtml>

G1 MT. (2025). *Réu é condenado a 225 anos de prisão por morte de mãe e 3 filhas em MT*.
<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2025/08/07/reu-e-condenado-a-225-anos-de-prisao-por-morte-de-mae-e-3-filhas-em-mt.ghtml>

Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Longman.

Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024. (2024). Presidência da República.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/114994.htm

O Globo. (2023). *Último contato, invasão e estupro: Entenda a dinâmica do assassinato de mãe e três filhas em Sorriso (MT)*.
<https://oglobo.globo.com/infograficos/noticia/2023/11/29/ultimo-contato-invasao-e-estupro-entenda-a-dinamica-do-assassinato-de-mae-e-tres-filhas-em-sorriso-mt.ghtml>

Projeto de Lei n. 4.266, de 2023. (2023). Senado Federal.
<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9445824&ts=1752000105468&disposition=inline>

Senado Federal. (2024). *CDH: Buzetti defende pacote antifeminicídio, em Lucas do Rio Verde*. Senado Notícias.
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/03/15/cdh-buzetti-defende-pacote-antifeminicidio-em-lucas-do-rio-verde>

Senado Federal. (2024). *Margareth Buzetti pede urgência à Câmara na votação do pacote antifeminicídio* [Video]. TV Senado.
<https://www12.senado.leg.br/tv/programas/salao-nobre/2024/08/margareth-buzetti-pede-urgencia-a-camara-na-votacao-do-pacote-antifeminicidio>

UOL. (2023). *Pegada levou à identidade de assassino de mãe e filhas em Sorriso (MT)*.
<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/11/28/pegada-levou-a-identidade-de-assassino-de-mae-e-filhas-em-sorriso-mt.htm>