

**PONTES EM CONSTRUÇÃO PARA A EFETIVIDADE  
DA CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ:  
NECESSIDADE DE AVANÇOS NO RESPEITO E GARANTIA  
NO COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

***BRIDGES UNDER CONSTRUCTION FOR THE EFFECTIVENESS  
OF THE CONVENTION OF BELÉM DO PARÁ:  
NEED FOR PROGRESS IN RESPECT AND GUARANTEE  
IN THE FIGHT AGAINST DOMESTIC VIOLENCE***

**Eduardo Almendra Martins**

Doutorando e Mestre em Direito Constitucional pela UNIFOR

Defensor Público estadual no Ceará

*E-mail:* eduardoalmendra@yahoo.com.br

**Resumo**

O presente artigo procura mostrar que a República Federativa do Brasil mesmo após ratificar e promulgar a Convenção de Belém do Pará não criou mecanismos jurídicos e administrativos para sua implementação, mesmo após a decisão na Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso Maria da Penha. A metodologia de abordagem é analítica com estudo de casos, fazendo uma revisão de literatura sobre a proteção dos direitos humanos. São analisadas decisões judiciais que envolvem a aplicação da Convenção de Belém do Pará, ou sobre direitos humanos das vítimas de violência doméstica. Relatório do Conselho Nacional de Justiça é analisado, com crítica na insuficiente expansão dos juizados de violência doméstica e das equipes multidisciplinares. Verifica-se uma proteção deficiente na interpretação equivocada daquela convenção, da Convenção Americana de Direitos Humanos, da Constituição da República Federativa do Brasil, ou da Lei Maria da Penha, instrumentos que formam o corpo normativo de combate à violência doméstica.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos. Poder Judicial. Violência.

### **Abstract**

*This article seeks to show that the Federal Republic of Brazil, even after ratifying and promulgating the Convention of Belém do Pará, did not establish legal and administrative mechanisms for its implementation, even after the decision of the Inter-American Commission on Human Rights in the Maria da Penha case. The methodology of approach is analytical with case study, making a review of the literature on the protection of human rights. Judgments involving the application of the Convention of Belém do Pará, or on the human rights of victims of domestic violence, are analyzed. Report of the National Council of Justice is analyzed, with criticism in the insufficient expansion of the judges of domestic violence and of the multidisciplinary teams. There is a deficient protection contained in the misinterpretation of that convention, the American Convention on Human Rights, the Constitution of the Federative Republic of Brazil, or Law Maria da Penha, instruments that form the normative body to combat domestic violence.*

**Keywords:** Human Rights. Judicial Power. Violence.

### **1. INTRODUÇÃO**

A construção de um ambiente sem discriminação é o objetivo buscado pela República Federativa do Brasil (doravante RFB), como se observa dos incisos do art. 3º da Constituição (doravante CRFB). Contudo essa construção não ocorre simplesmente por meio de um enunciado jurídico-normativo, não obstante esse possa ser um passo para aquele objetivo, mas não é a panaceia para a discriminação.

A arquitetura jurídica é importante na criação de parâmetros a serem seguidos, mas a engenharia desses modelos depende tanto do envolvimento social, quanto da cobrança incessante do posicionamento das instituições em propiciar essas mudanças. Daí porque se articulou, nesse artigo, a arquitetura jurídica existente na RFB com os ambientes de mobilização social e de solicitação desses sobre as instituições no enfrentamento da discriminação de gênero, especificamente da

violência ocorrida no lar entre pessoas que apesar de confessarem amor acabam por agredir a integridade moral e física de mulheres no exercício da maternidade ou da relação conjugal.

Houve avanço significativo, contudo, ainda faltam mudanças necessárias para que os laços afetivos familiares não sejam quebrados. Nesse contexto, as incompreensões morais podem ser solucionadas, quer para a manutenção dos laços rompidos pela violência, quer pela convivência pacífica entre agressor e vítima por meio de outros laços afetivos: como o respeito, mesmo sem a coabitação – pois por mais que a vítima não queira contato com o agressor, não se pode olvidar que a alteridade é condição de avanço civilizatório.

Foi por causa da existência de tratamento normativo não efetivado que a RFB foi ré junto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante CIDH) no caso 12.051 de Maria da Penha Fernandes, demanda que versou sobre o descumprimento de tratados internacionais de direitos humanos, que não estavam tendo relevância prática, mesmo sendo vigentes e válidos em território nacional – não se olvide que há também um claro descumprimento da CRFB/88 ao não se tratar de forma responsável com a violência doméstica de gênero.

A interferência da CIDH serviu para que se iniciasse uma discussão de como o país estava tratando a questão em seu território. Levou, assim, os poderes a reconhecer a necessidade de uma atuação mais firme no combate à violência doméstica. Todavia, essa tomada de rédeas não termina com a aprovação de textos legais, mas continua após a sua aprovação, através de uma mudança de compreensão moral sobre a cultura existente e a criação de instituições que propiciem essa guinada de cento e oitenta graus. Verifica-se, portanto, que a mudança proposta na Lei 11.340/06 necessita vir emparelhada com uma mudança interpretativa, cujo objeto é o de empoderar a mulher, protegendo-a de vícios em sua autoestima e consequentemente em sua autodeterminação.

Faz-se uma descrição de quais os resultados imediatos do caso Maria da Penha contra República Federativa do Brasil (caso 12.051 na CIDH), demonstrando que a simples criação de textos legislativos não são suficientes, caso não haja um

## THEMIS

compromisso real de modificação da cultura de respeito ao gênero. Indica-se por fim quais as falhas que ainda são cometidas pelos poderes públicos no cumprimento do combate à violência de gênero.

### 2. TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E SUA RECEPÇÃO.

O cenário sobre a recepção das normas de direitos humanos em tratados internacionais está temporariamente resolvido na medida em que o Supremo Tribunal Federal (doravante STF) em decisão conjunta do HC 87585/TO e HC 92566/SP ambos de rel. Min. Marco Aurélio, RE 466343 rel. Min. Cezar Peluso, e RE 349703 rel. Min. Carlos Britto, decidiu acatar a tese do Min. Gilmar Mendes da recepção dos tratados de direitos humanos, não recepcionados pelo procedimento do §3º do art. 5º da CRFB/88, como normas supralegais.

A posição foi recebida com entusiasmo, na medida em que retirou os tratados que veiculam normas de direitos humanos do nível legal, dando-lhes um maior status normativo. Nesse contexto, ainda há esperança que o STF possa em decisões futuras rever sua posição para dar àqueles tratados o status de norma materialmente constitucional<sup>2</sup>, tese defendida nos julgamentos citados pelo Ministro Celso de Melo (GOMES e MAZZUOLI, 2010, p. 80 e 81), mas já muito discutida por Piovesan: “[Logo], por força do art. 5º, §§1º e 2º, a carta de 1988 atribui aos

---

1 gArt. 5º [...]. § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

2 Aqui não se discutirá as várias formas que os tratados que veiculam normas de direitos humanos podem ser recepcionados, contudo, faz-se mister destacar que segundo Humberto Henderson “*se puede afirmar que las constituciones nacionales de los países americanos incorporan y jerarquizan a los instrumentos internacionales em cuatro diferentes maneras*” (HENDERSEN, 2005, p. 41): a) supraconstitucional, com a possibilidade de modificação da Constituição; b) constitucional, em que há uma equiparação às normas constitucionais; c) supralegal, sob a Constituição, mas sobre as normas legais; d) legal, com nível equiparado às normas nacionais.

direitos enunciados em tratados internacionais a hierarquia de norma constitucional incluindo-os no elenco dos direitos constitucionalmente garantidos, que apresente aplicabilidade imediata” (2014, p. 62); e recentemente por Mazzuoli, que fala que essa incorporação não pode estar dissociada de sua interpretação internacional.

Frise-se, mais uma vez, que à medida que os tratados de direitos humanos se internalizam ao direito estatal, suas regras de interpretação [...] também se incorporam *ipso jure* – com nível de normas constitucionais – ao arcabouço normativo doméstico, passando a ser imediatamente aplicáveis. Essa incorporação imediata, que permite os “canais de comunicação” previstos no tratado respectivo, impede a postura judicial formalista que vê na norma internacional um produto estranho à nossa legalidade e não a aplica. (MAZZUOLI, 2010, p. 123).

Nesse sentido pode-se afirmar que a Convenção de Belém do Pará que trata sobre a proteção de gênero e que foi promulgada pela RFB através do Decreto 1.973 de 1º de agosto de 1996 com toda a sua carga interpretativa feita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante CorteIDH) e sobre a CADH, passa a ter nível supralegal e obriga os poderes a criarem um ajuste organizativo para o respeito e garantia dos direitos ali previstos. Dessa forma, não se pode olvidar que os poderes se vinculam aos direitos fundamentais previstos na CRFB/88 e os que retiram sua validade normativa dela como no caso dos direitos humanos objeto de tratados internacionais.

### **3. PATRIMONIALISMO ESCRAVOCRATA E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

Importa destacar que a relação familiar nacional hoje está marcada pelo patrimonialismo escravagista que fora criado no Brasil quando da colonização. Souza (2012) ao tentar reconstruir o fundamento político teórico que institui ao que ele denomina de subcidadania, sendo essa uma classe característica da periferia, onde a cidadania é hierarquizada, cabendo àqueles o gozo residual dos direitos previstos na CRFB/88. Caso se parte de um conceito de cidadão como

## THEMIS

“*un individuo identificado por el ordenamiento jurídico como sujeto de derechos, especialmente de derechos políticos, esto es, de participación en los procesos de toma de decisiones*” (MARTÍ, 2006, p. 79 e 80), fica claro que existe um *déficit*no exercício de liberdades iguais pelas pessoas albergadas no conceito de subcidadania.

A construção da subcidadania tem raiz no patrimonialismo escravagista. O conceito de patrimonialismo é revisto por Souza (2012). Além de se criar uma nova abordagem para ele, Souza identifica que o patrimonialismo decorre de uma hierarquização que é corolário do processo de racionalização das coisas, onde se faz uma divisão entre o mundo superior, governo da razão, e o mundo inferior, mundo dos sentidos. A classificação social entre pessoas se produz racionalmente e é mantida como natural através de condutas naturalmente reproduzidas em um percurso histórico. A criação desse caminho asséptico, despido da vontade e deligado da razão, é o que o autor identifica como *habitus*, pois esse perpetua escolhas passadas dando-as uma configuração natural e não histórica. (SOUZA, 2012, p. 68)

O preconceito sobre a mulher se liga a essa naturalização quando racionalmente se identifica a mulher o seu corpo como instrumentos naturais de coquete, a mulher passa a ser vista apenas como um objeto corpóreo controlado unicamente por impulsos e despido de qualquer racionalidade, ou de racionalidade mínima. Aqui se torna visível o corpo como um receptáculo de valores que o definem, ou seja, ocorre uma corporificação dos valores, “[O] corpo é, enfim o campo de forças de uma hierarquia não expressa – entre sexos, classes ou grupos de idade – contribuindo decisivamente para a naturalização da desigualdade em todas as suas dimensões.” (SOUZA, 2012, p. 48).

Souza identifica na família uma instituição que contem o *habitus*de naturalizar as relações sociais, consolidando-as. Aqui se insere o patrimonialismo escravagista, pois enquanto meio de produção, foi utilizada, também como instrumento de colonização de vastas áreas e de manutenção do poder. A família colonial escravista é composta por duas características. A primeira é a família maometana que possibilitava uma espécie de escravidão em que as relações sexuais

serviram como forma de manutenção do poder, ou seja, “A família polígama maometana tinha uma característica peculiar: bastava ao filho da ligação árabe com mulher escrava adotar a fé, os rituais e os costumes do seu pai para se tornar igual ao pai, socialmente falando” (SOUZA, 2017, p. 45).

Dentro dessa relação marcada pelo alargamento, decorrente das muitas relações de dependência que gravitavam o senhor, Souza acrescenta o sadomasoquismo responsável por horizontalizar sentimentos de amor e ódio dentro de uma relação marcadamente vertical, em que se havia o binômio intimidade/segregação. A relação, portanto, era sistematicamente de subordinação, exemplo ocorria com coisificação das mulheres pelo sexo unilateral, com negras e índias, além da função procriativa das “senhoras”, sendo os filhos os segundos em objetos da violência dos senhores. Aqui predominava o desejo instável, particular e imprevisível do dominante, na distribuição de seu favor e proteção. (SOUZA, 2012, p. 115- 119).

Importa destacar a subordinação de gênero, possui uma sub-hierarquização, decorrente do sistema escravagista. A condição de mulher já é por si de vulnerabilidade, contudo, com a impronta escravocrata o Observatório da Mulher contra a Violência do Senado (doravante OMV) verificou que a violência letal fora perpetrada diferente, quanto ao grupo atingido, isto é, houve uma variação entre mulheres brancas e negras-pardas.

Com exceção do Paraná, os estados registraram uma taxa maior de violência letal contra mulheres pretas e pardas do que contra mulheres brancas. Alguns estados chegam a apresentar taxa de homicídio de mulheres pretas e pardas mais de três vezes superior à de mulheres brancas, como é o caso de Amapá, Pará, Roraima, Pernambuco, Piauí e Espírito Santo. (BRASIL, 2016, p. 5).

O OMV também verificou que houve um acréscimo de 10% na taxa de homicídio contra as mulheres, sendo que o grupo responsável por esse aumento foram as das mulheres negras ou pardas, pois o relatório do OMV destaca que “enquanto a violência letal contra mulheres brancas foi reduzida 3%, em média,

## THEMIS

no período, a taxa de homicídios de mulheres pretas e pardas aumentou, em média, 20%.” (2016, p. 14). se que mesmo dentro dos grupos subordinados, há uma hierarquização interna, em que se verifica a continuação o patrimonialismo escravocrata que se implantou e manteve suas marcas como dado natural, através do aprendizado cotidiano, principalmente dentro a família.

### 4. EFEITOS DO CASO MARIA DA PENHA SOBRE A RFB

Quando ainda não havia a decisão do STF sobre a recepção dos tratados internacionais de direitos humanos o país foi denunciado na CIDH em virtude de não ter dado a solução adequada exigida pela Convenção de Belém do Pará e pela CADH ao caso Maria da Penha<sup>3</sup>. Ambos os tratados tratam das seguintes obrigações aos países signatários: respeitar – que “*consiste en cumplir directamente com la norma establecida, ya sea absteniéndose de actuar o dando una prestación*” (FERRER MAC-GREGOR e PELAYO MOLLER, 2010, p. 151) –, e garantir –

---

3 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos resume as razões fáticas da senhora Maria da Penha da seguinte forma. “A denúncia alega a tolerância da República Federativa do Brasil (doravante denominada “Brasil” ou “o Estado”) para com a violência cometida por Marco Antônio Heredia Viveiros em seu domicílio na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, contra a sua então esposa Maria da Penha Maia Fernandes durante os anos de convivência matrimonial, que culminou numa tentativa de homicídio e novas agressões em maio e junho de 1983. Maria da Penha, em decorrência dessas agressões, sofre de paraplegia irreversível e outras enfermidades desde esse ano. Denuncia-se a tolerância do Estado, por não haver efetivamente tomado por mais de 15 anos as medidas necessárias para processar e punir o agressor, apesar das denúncias efetuadas. Denuncia-se a violação dos artigos 1(1) (Obrigação de respeitar os direitos); 8 (Garantias judiciais); 24 (Igualdade perante a lei) e 25 (Proteção judicial) da Convenção Americana, em relação aos artigos II e XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (doravante denominada “a Declaração”), bem como dos artigos 3, 4,a,b,c,d,e,f,g, 5 e 7 da Convenção de Belém do Pará. A Comissão fez passar a petição pelos trâmites regulamentares. Uma vez que o Estado não apresentou comentários sobre a petição, apesar dos repetidos requerimentos da Comissão, os peticionários solicitaram que se presuma serem verdadeiros os fatos relatados na petição aplicando-se o artigo 42 do Regulamento da Comissão.” (CIDH, 2001)

[...] *el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.* (FERRER MAC-GREGOR; PELAYO MOLLER, 2010, p. 154).

– os direitos de gênero, principalmente no que se refere à violência doméstica.

O país através de seus poderes constituídos ficou inerte na proteção da integridade física da vítima Maria da Penha, na medida em que não lhe proporcionou meios jurídicos e fáticos para que pudesse utilizá-los para se proteger<sup>4</sup>. Após o recebimento pela CIDH da representação em face da RFB, aquela fez as seguintes recomendações: a) inicialmente fizeram-se recomendações para o respeito e garantia dos direitos violados de Maria da Penha Fernandes, que compreendeu a solução célere de sua demanda judicial, com uma investigação séria sobre as razões da demora na solução de seu caso, bem como a reparação civil simbólica e material pela falta ou ineficiência de meios para a prevenção ou sustação do ato ofensivo que passou a vitimá-la; b) as outras medidas indicadas – contempladas no subitem 04 do item 60 do Relatório 54/01 – versam sobre a indispensabilidade de adotar instrumentos internos de prevenção e combate à violência doméstica, devendo-se chamar atenção à necessidade de simplificação dos procedimentos judiciais, formas alternativas de solução de conflitos intrafamiliares e a inclusão curricular do respeito ao gênero, combatendo a violência doméstica pela educação em direitos, além de divulgar a Convenção de Belém do Pará (CIDH, 2001).

---

4 Nesse sentido o subitem 04 do item 60 da Conclusão contida no Relatório nº 54/01 do caso 12.051, Maria da Penha Fernandes, de 04 de abril de 2001: “Que o Estado violou os direitos e o cumprimento de seus deveres segundo o artigo 7º da Convenção de Belém do Pará em prejuízo da Senhora Fernandes, bem como em conexão com os artigos 8º e 25 da Convenção Americana e sua relação com o artigo 1º(1) da Convenção, por seus próprios atos omissivos e tolerantes da violação infligida” (CIDH, 2001)

## THEMIS

A Lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006 que trata sobre a violência doméstica surgiu no cenário nacional como cumprimento das recomendações determinadas pela condenação brasileira na CIDH. É inegável que a legislação trouxe um avanço significativo na criação de institutos jurídicos de defesa da mulher, bem como na obrigação de implantação de uma organização jurídico-administrativa para por em prática as garantias previstas legalmente.

Destaca-se a previsão no art. 14, *caput*<sup>5</sup>, da referida lei, dos Juizados de Violência Doméstica (doravante JVD), com a imposição de implantação desses pelo Poder Judiciário Estadual; sublinhando-se a previsão da competência concorrente, ou seja, cível e criminal tanto para os JVD como para as varas criminais de comarcas em que ainda não foram implantados esses (art. 33, *caput*<sup>6</sup> da Lei 11.340/06). Assim, se daria celeridade à tutela de direitos conexos aos fatos, *v.g.*, pensão alimentícia, guarda dos filhos e preservação da integridade física e da liberdade da vítima (art. 22, e seus incisos<sup>7</sup> da Lei 11.340/06), clara densificação da garantia fundamental

- 
- 5 Art. 14. Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.
  - 6 Art. 33. Enquanto não estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as varas criminais acumularão as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, observadas as previsões do Título IV desta Lei, subsidiada pela legislação processual pertinente.
  - 7 Art. 22. Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras: I - suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003; II - afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida; III - proibição de determinadas condutas, entre as quais: a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor; b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação; c) frequentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida; IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar; V - prestação de alimentos provisionais ou provisórios.

prevista no princípio da duração razoável do processo, previsto tanto no art. 5º, LXXVIII<sup>8</sup>, da CRFB/88, quanto no art. 8.1º da CADH.

A legislação empoderou as mulheres vítimas de violência doméstica, lhes possibilitando retomarem a direção de suas vidas sem o temor da demora processual que poderia gerar impunidade sobre os violentadores. Nesse contexto, o *jus postulandi* para iniciar o procedimento de medidas protetivas que deveriam ser encaminhadas ao Poder Judiciário, através da delegacia policial (art. 12, III<sup>10</sup> da Lei 11.340/06), resulta como claro exemplo. Não se olvidando que essas medidas podem ter início antes da instauração de uma ação penal ou civil<sup>11</sup>.

No que se refere à criação e implementação de órgãos especializados, houve a previsão dos JVD, como dito acima, e de equipes multidisciplinares (art. 29, *caput*<sup>12</sup>, da Lei 11.340/06). Estes devem atuar junto àqueles para dar atendimento à mulher vítima de violência, aos seus filhos, bem como ao agressor para que esse possa compreender seus atos e não retornar a agredir a mesma mulher ou outra pessoa com quem venha a se relacionar. Prevendo a dificuldade na implantação dos JVD com suas equipes multidisciplinares a lei dispôs que os Estados e os

---

8 Art. 5º. [...]. LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

9 Artigo 8º. Garantias. 1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

10 Art. 12. [...]. III - remeter, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, expediente apartado ao juiz com o pedido da ofendida, para a concessão de medidas protetivas de urgência;

11 Comentar-se-á a dificuldade que os juízes encontraram ao ter que interpretar tanto o instituto da medida protetiva quanto o da ação penal decorrente de crime de lesão praticado na violência doméstica.

12 Art. 29. Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que vierem a ser criados poderão contar com uma equipe de atendimento multidisciplinar, a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde.

## THEMIS

Municípios devem manter sistema de atendimento especializado para vítimas e agressores (art. 35, *caput* e seus incisos<sup>13</sup>, da Lei 11.340/06).

Contudo, a previsão de institutos novos, ou com nova roupagem, *e.g.*, as medidas protetivas, a implantação dos JVD, das equipes multidisciplinares e da existência de serviços especializados no Município onde não há esse órgão gerou e tem gerado uma dificuldade de exequibilidade da legislação. Em alguns casos não há o respeito e a garantia exigidos tanto no art. 1.1 e 1.2 e art. 2º<sup>14</sup>, todos da CADH, quanto no Título dos Princípios Fundamentos da RFB e do art. 5º<sup>15</sup>, ambos da CRFB.

Vale recordar que a mudança legislativa sem a conseqüente alteração de costumes sociais e jurídicos de como determinados institutos devem ser lidos gera a vigência sem efeito da norma, pois essa sofre paralisação de sua eficácia pelos órgãos destinados a sua aplicação, bem como ao desuso ou mesmo a burla

- 
- 13 Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar; III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar; IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar; V - centros de educação e de reabilitação para os agressores.
- 14 Artigo 1. Obrigação de respeitar os direitos. 1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. 2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano. Artigo 2. Dever de adotar disposições de direito interno. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.
- 15 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

de suas finalidades pelas vítimas que visa proteger. Daí porque tem razão Vianna quando afirma que:

[...] nenhuma reforma social ou política tem possibilidade de vingar e realizar-se praticamente se não tem base nas tradições do povo-massa, ou se esta reforma obriga este povo-massa a uma atitude nitidamente contrária às atitudes consagradas nos seus costumes (VIANNA, 1999, p.444).

Inicialmente a afirmação de Vianna pode ser contrária ao intuito normativo de combate à violência doméstica, mas observa-se que não, na medida em que a mulher vem ganhando espaço na conquista de direitos, *e.g.* em 1932<sup>16</sup> com o seu reconhecimento ao voto; logo o combate à violência doméstica está adequado aos costumes do povo, contudo, ainda há a necessidade de mudança de postura interpretativa pelos agentes do Estado diante do compromisso desse com a dignidade humana.

#### **4.1. Dificuldades Interpretativas Decorrentes da Ação Penal no Crime de Lesão e da Natureza das Medidas Protetivas**

A dignidade da pessoa humana leva a uma abertura moral que visa proteger a pessoa na sua identidade ôntico, ou seja, não faz dessa um fim para algo, não relativiza a condição do ser humano, mas a singulariza; já a cidadania

---

16 O Tribunal Superior Eleitoral traz notícia em seu site exemplo de luta para a mudança de gênero, empoderando as mulheres para a decisão de suas vidas no ambiente público: “Em 3 de maio de 1933, na eleição para a Assembleia Nacional Constituinte, a mulher brasileira, pela primeira vez, em âmbito nacional, votou e foi votada. A luta por esta conquista durou mais de 100 anos, pois o marco inicial das discussões parlamentares em torno do tema começou nos debates que antecederam a Constituição de 1824, a qual não trazia qualquer impedimento ao exercício dos direitos políticos por mulheres, mas, por outro lado, também não era explícita quanto à possibilidade desse exercício. O exercício desses direitos foi introduzido no ano anterior, com a aprovação do Código Eleitoral de 1932, que, além dessa e de outras grandes conquistas, instituiu a Justiça Eleitoral, que passou a regulamentar as eleições no país.” (TSE, 2013)

## THEMIS

pode ser vista como o arcabouço normativo que envolve a pessoa dentro de um Estado com os direitos e garantias que esse elege como meios propiciatórios para a dignidade social a ser atingida dentro do escopo dos objetivos enumerados no art. 3º<sup>17</sup> da CRFB, ou seja, “[...] a pessoa humana passou a ser vista como portadora de uma dignidade inata. Por isso que titular do ‘inalienável’ direito de se assumir tal como é: um microcosmo. Devendo-se lhe assegurar todas as condições de busca da felicidade terrena” (BRITTO, 2010, p. 20).

Ora, a Lei 11.340/06 trouxe alguns institutos jurídicos, cujo objetivo foi salvaguardar a mulher vítima da violência, mas sua interpretação acabou gerando dificuldades para a proteção da mulher. Inicialmente na vigência da lei se permitia à mulher renunciar à representação em caso de violência física, pois o art. 16<sup>18</sup>, *caput*, da legislação, não fazia distinção sobre a limitação da aplicabilidade da renúncia à qual forma de violência, se física, moral ou psicológica. Por muito tempo utilizou-se a interpretação da condicionalidade da ação aos crimes de lesão corporal, modificação advinda com o art. 88<sup>19</sup> da Lei 9.099/95 que tornou condicional à vontade da parte o início da ação naqueles casos, modificando entendimento anterior contido no Código Penal de que lesão leve teria sua persecução penal independente da vontade da parte, logo, de ação pública de iniciativa pública incondicionada – ressalte-se que há o art. 41, *caput*<sup>20</sup> da Lei 11.340/06 que excluía a

---

17 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

18 Art. 16. Nas ações penais públicas condicionadas à representação da ofendida de que trata esta Lei, só será admitida a renúncia à representação perante o juiz, em audiência especialmente designada com tal finalidade, antes do recebimento da denúncia e ouvido o Ministério Público.

19 Art. 88. Além das hipóteses do Código Penal e da legislação especial, dependerá de representação a ação penal relativa aos crimes de lesões corporais leves e lesões culposas.

20 Art. 41. Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

aplicação da Lei 9.099/95, mas mesmo assim essa era aplicada quanto à retratação nos crimes de lesão corporal<sup>21</sup>.

Após muitos procedimentos criminais de lesão encerrados por renúncia da vítima – decorrentes tanto pelo apelo de familiares do agressor, incluindo-se os filhos comuns do casal, quanto pelo enlace sentimental que unia os demandantes, sem a necessária intervenção de equipe multidisciplinar como determina o art. 8º, “d”, “f”<sup>22</sup>, da Convenção de Belém do Pará e do art. 23, I, e art. 30, *caput*<sup>23</sup> da Lei 11.340/06, precisamente na falta de sua implementação – o Supremo Tribunal Federal no precedente vinculante ADI 4424<sup>24</sup> decidiu que a ação penal nesses

- 
- 21 Por todas as decisões que utilizaram a mesma *ractio decidendi* colaciona-se precedente argumentativo do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul de 2008: Ementa: RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. DELITOS CULPOSOS E DOLOSOS CONTRA A PESSOA. RECURSO MINISTERIAL. Em se tratando de lesões corporais leves, deve o Ministério Público ser respaldado na representação da parte ofendida para encetar a ação penal, uma vez que é condicionada à representação. A desistência da vítima em ato solene retira do ‘*parquet*’ a condição imprescindível. Inteligência dos artigos 88 da Lei nº 9.099/95 e artigo 16 da Lei nº 11.340/2006. RECURSO MINISTERIAL IMPROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. (Recurso em Sentido Estrito Nº 70023536006, Terceira Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Antônio Hirt Preiss, Julgado em 31/07/2008).
- 22 Artigo 8º. Os Estados Parte convêm em adotar, progressivamente, medidas específicas, inclusive programas destinados a: [...] d. prestar serviços especializados apropriados à mulher sujeitada a violência, por intermédio de entidades dos setores público e privado, inclusive abrigos, serviços de orientação familiar, quando for o caso, e atendimento e custódia dos menores afetados; f. proporcionar à mulher sujeitada a violência acesso a programas eficazes de reabilitação e treinamento que lhe permitam participar plenamente da vida pública, privada e social;
- 23 Art. 23. Poderá o juiz, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas: I - encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento; [...] Art. 30. Compete à equipe de atendimento multidisciplinar, entre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito ao juiz, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, mediante laudos ou verbalmente em audiência, e desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento, prevenção e outras medidas, voltados para a ofendida, o agressor e os familiares, com especial atenção às crianças e aos adolescentes.
- 24 AÇÃO PENAL – VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER – LESÃO CORPORAL – NATUREZA. A ação penal relativa a lesão corporal resultante de violência doméstica contra a mulher é pública incondicionada – considerações. (ADI 4424, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-148 DIVULG 31-07-2014 PUBLIC 01-08-2014)

## THEMIS

crimes é de iniciativa pública incondicionada, a fim de tornar eficiente o dever da RFB de prevenir e garantir os direitos humano-fundamentais adotados pela normatividade constitucional.

No caso presente, não bastasse a situação de notória desigualdade considerada a mulher, aspecto suficiente a legitimar o necessário tratamento normativo desigual, tem-se como base para assim se proceder a dignidade da pessoa humana – artigo 1º, inciso III –, o direito fundamental de igualdade – artigo 5º, inciso I – e a previsão pedagógica segundo a qual a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais – artigo 5º, inciso XLI.

A legislação ordinária protetiva está em fina sintonia com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, no que revela a exigência de os Estados adotarem medidas especiais destinadas a acelerar o processo de construção de um ambiente onde haja real igualdade entre os gêneros. Há também de se ressaltar a harmonia dos preceitos com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – a Convenção de Belém do Pará –, no que mostra ser a violência contra a mulher uma ofensa aos direitos humanos e a consequência de relações de poder historicamente desiguais entre os sexos (MELLO, 2012, p. 5).

O STF ao decidir que a ação seria incondicionada possibilitou que a violência física tivesse um combate mais efetivo, na medida em que retirou da vítima – que pode estar sob o sequestro de sua subjetividade, daí a necessidade da equipe multidisciplinar – a possibilidade de interromper o processo, dando, assim, maior certeza da punição sobre o agressor. A decisão gerou uma mudança sistêmica da compreensão sobre esse instituto dentro do Poder Judiciário, tendo o STF empregado à condenação do país na CIDH e a Convenção de Belém do Pará como argumentos para a mudança de posição. Por conseguinte se observa que, apesar de ainda não ser o que se espera, o STF vem utilizando-se da comunicação propiciada pela CRFB/88 para manter-se em diálogo com organismos internacionais de defesa dos direitos humanos, cujo país é integrante.

Não obstante esse avanço, o Poder Judiciário, agora através do Superior Tribunal de Justiça, teve que demonstrar que suas decisões devem estar vinculadas pelos direitos humanos -fundamentais previstos no sistema normativo-constitucional; aquele tribunal no precedente do Resp. 1.419.421/GO<sup>25</sup> teve que decidir qual a natureza das medidas protetivas: se cíveis ou penais, e se possuíam nítido caráter cautelar ou satisfativo.

O problema surgiu porque vários juízos penais não recebiam as medidas protetivas por entenderem que elas sempre eram preparatórias de uma ação penal contra o agressor, ou seja, compreendiam que elas possuíam natureza cautelar preparatória ou incidental de uma ação penal principal. Destarte, quando essas eram requeridas nos juízos cíveis, esses afirmavam que elas tinham uma natureza de cautelar penal, julgavam-se incompetentes e enviavam as medidas para o juízo penal. Havia assim a construção de precedentes defensivos de atribuição, a interpretação conflitiva entre órgãos julgadores, retardava o processo, pois se criava um buraco negro que consumia o tempo do processo. Essa circunstância fazia com que a vítima padecesse sem resposta, em claro desrespeito ao processo sem dilações indevidas (art. 5º, LXXVIII da CRFB).

---

25 DIREITO PROCESSUAL CIVIL. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER. MEDIDAS PROTETIVAS DA LEI N. 11.340/2006 (LEI MARIA DA PENHA). INCIDÊNCIA NO ÂMBITO CÍVEL. NATUREZA JURÍDICA. DESNECESSIDADE DE INQUÉRITO POLICIAL, PROCESSO PENAL OU CIVIL EM CURSO. 1. As medidas protetivas previstas na Lei n. 11.340/2006, observados os requisitos específicos para a concessão de cada uma, podem ser pleiteadas de forma autônoma para fins de cessação ou de acautelamento de violência doméstica contra a mulher, independentemente da existência, presente ou potencial, de processo-crime ou ação principal contra o suposto agressor. 2. Nessa hipótese, as medidas de urgência pleiteadas terão natureza de cautelar cível satisfativa, não se exigindo instrumentalidade a outro processo cível ou criminal, haja vista que não se busca necessariamente garantir a eficácia prática da tutela principal. “O fim das medidas protetivas é proteger direitos fundamentais, evitando a continuidade da violência e das situações que a favorecem. Não são, necessariamente, preparatórias de qualquer ação judicial. Não visam processos, mas pessoas” (DIAS. Maria Berenice. A Lei Maria da Penha na justiça. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012). 3. Recurso especial não provido. (Resp. 1419421/GO, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 11/02/2014, DJe 07/04/2014)

## THEMIS

Inviabilizava-se, dessa maneira, que as medidas pudessem alcançar seu objetivo, já que essas são “potencialmente capazes de romper ou, ao menos, interromper o ciclo de violência por meio de uma atuação emergencial e incisiva do Estado sobre as partes que compõem relações afetivas, domésticas e familiares marcadas por danos físicos, psicológicos, morais e patrimoniais.” (BRASIL, CNJ, 2013, p. 47). Bechara afirma que havia uma clara divergência doutrinária, isto é, “[...] a doutrina, mesmo sem se deter especificamente no tema da natureza jurídica, trata a protetiva como medida cautelar, atribuindo a algumas delas caráter cível e a outras caráter penal” (2010, p. 2) e como a jurisprudência em alguma medida reflete essa dissonância o STJ não poderia se furtar a exercer sua função de estabilizador interpretativo da legislação federal (art. 105, III, “c”<sup>26</sup> da CRFB/88).

O Min. Luiz Felipe Salomão em seu voto, não discrepou da constatação feita acima por Bechara, pois as questões postas no Resp. 1.419.421/GO tratavam justamente sobre “a possibilidade de agregar caráter cível às medidas protetivas à mulher, tal como prevista na Lei n.11.340/06 – Lei Maria da Penha –, independentemente de processo penal ou inquérito policial em curso” (2014, p. 4). As razões de decidir do ministro demonstraram a preocupação do país em adequar-se à Convenção de Belém do Pará e a decisão da CIDH. Por conseguinte, tendo a Lei 11.340/06 trazido mecanismos jurídicos propiciatórios ao respeito e garantia dos direitos humanos-fundamentais das mulheres que sofreram violência doméstica, não se devendo criar entraves indevidos na eficiência dessas medidas protetivas.

Assim, as medidas protetivas prevista na Lei n.1.340/206 - notadamente as dos arts. 22, 23 e 24 -, observados requisitos específicos para a concessão de cada uma, podem ser pleiteadas de forma autônoma pra fins de cessação ou de acautelamento de violência doméstica contra

---

26 Art. 105. III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: [...] c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

mulher, independentemente da existência, presente ou potencial, de processo-crime ou ação principal contra o suposto agressor. Nessa hipótese, as medidas de urgência pleiteadas terão natureza de cautelar cível satisfativa, não se exigindo instrumentalidade a outro processo cível ou criminal, haja vista que não se busca necessariamente garantir a eficácia prática da tutela principal. (SALOMÃO, 2014, p. 10)

Indo ao encontro da interpretação efetiva da Lei 11.340/06 está à interpretação contida no Enunciado 03<sup>27</sup> do Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (doravante FONAVID<sup>28</sup>). A interpretação contida no enunciado reforça o direito a liberdade igual que a mulher possui, pois lhe propicia com urgência a autoestima e autodeterminação, que é exigido pelas convenções e tratados internacionais ratificados pelo país<sup>29</sup>. A primeira está garantida quando se afasta o elemento opressor que impede que ela se reconheça como pessoa. Outro efeito é mover a barreira de escolha individual que mulher, e todo pessoa, deve ter para eleger o bem que buscará.

---

27 “A competência cível dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher é restrita às medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, devendo as ações cíveis e as de Direito de Família ser processadas e julgadas pelas varas cíveis e de família, respectivamente”.

28 O Fórum não compõe nenhum dos poderes da República. As interpretações que saem de suas deliberações, apesar de não possuírem efeito obrigatório, auxiliam os órgãos que atuam no enfrentamento à violência doméstica, em especial o judiciário a tentar encontrar a melhor maneira de manter uma coerência interpretativa entre os juízos.

29 A título de exemplificação a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, promulgada pelo Decreto 4.377/02, em seu art. 1º é clara ao dizer que qualquer discriminação coloca a mulher em situação de desigualdade entre homens e mulheres, devendo o Estado garantir que haja uma liberdade igual para as pessoas, pois só assim elas gozarão das garantias advindas dos direitos à liberdade e igualdade, como o acesso a alimentação, educação, cultura e deliberação pública. “Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e a mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.”

## THEMIS

Já o pagamento de alimentos provisórios ou provisionais a ela e/ou ao filho do casal impede que a vítima quede em uma insegurança alimentar, privando-a de condições necessárias para melhor lidar com seus problemas. Quando o enunciado limita as decisões dos juizados de violência doméstica ou varas especializadas a essas medidas permite que os processos entreguem a tutela justa a que se dirigem, levando em consideração a situação de vulnerabilidade em que se encontra a vítima de violência doméstica.

As decisões anteriores à tomada de posição do STF e STJ colocariam o país sob o risco de responder internacionalmente, na medida em que órgão do judiciário faziam tábula rasa do sistema de proteção contra a discriminação de gênero. Não se deve olvidar que o desrespeito ao direito comum americano – que decorre dos tratados sobre direitos humanos, tendo a CADH como fonte irradiadora de efeitos e a CorteIDH como órgão jurisdicional incumbido de julgar violações pelos signatários desses tratados –, no caso através de decisões judiciais, leva o país a ser responsabilizado internacionalmente.

*La CIDH entiende que los jueces nacionales conocen y deben aplicar el derecho convencional, iuria novit curia, por ser no sólo derecho internacional ratificando y vigente, de aplicación preferente, sino también derecho interno. Por tanto, cada vez que un juez dentro de sus competencias y de acuerdo a los procedimientos establecidos deja de aplicar el derecho convencional que asegura los derechos fundamentales está generando un acto írrito que carece de valor jurídico, siendo un acto contrario a derecho, un acto que vulnera los derechos humanos y genera responsabilidad internacional del Estado (NOGUEIRA ALCALÁ, 2012, p. 70).*

As decisões, uma do STF e outra do STJ, permitiram, portanto, a unificação interpretativa de institutos que surgiram com o objetivo de proteção da vítima de violência, mas não estavam sendo aplicados em sua inteireza, deixando a máxima eficácia da norma obstada por interpretações limitadas, que não estavam em diálogo com tratados internacionais de direitos humanos já ratificados e promulgados pelo país.

## 4.2. Limitação da Instalação dos JVD e do Atendimento Multidisciplinar

Os Juizados de Violência Doméstica foram outra novidade trazida com a Lei 11.340/06, cujo objeto foi a simplificação do processo, celeridade e oralidade, princípios inerentes à criação dos Juizados Especiais<sup>30</sup>. Adicionalmente àqueles funcionariam as equipes multidisciplinares com o objetivo de entender como se formou o quadro de violência familiar e tentar com técnicas próprias dos saberes psicológicos e do serviço social, dentre outras, a forma de abordar a vulnerabilidade familiar acaso existente.

Contudo, esses juizados se limitam a poucas cidades, principalmente capitais, mesmo tendo o Conselho Nacional de Justiça (doravante CNJ) – cuja função é ser uma porta aberta ao povo para que haja uma maior fiscalização sobre a atuação dos juízes, bem como o fomento de novas práticas administrativas que visem a colaborar com o respeito e a garantia dos direitos humanos fundamentais – proposto através da Recomendação nº 09/07 a criação e a estruturação de JVD nas capitais e no interior dos Estados (BRASIL, CNJ, 2013, p. 22).

O CNJ em 2013 realizou pesquisa importante, intitulada de O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha, nessa constatou-se que há uma má distribuição das varas/juizados de violência domésticas, bem como é mais recomendado a criação dos JVD do que manter-se varas especializadas, pois “[...] mesmo quando as varas criminais são especializadas em processar crimes contra idosos, crianças e adolescentes, os fatores sociais, culturais e econômicos que determinam cada uma desses conflitos são bastante diferentes, exigindo abordagens diversas entre si.” (BRASIL, CNJ, 2013, p. 23).

---

30 A Lei 9.099/95 que criou os Juizados Especiais no âmbito dos Estado estabeleceu em seu art. 2º, *caput*, esses princípios, que são estendidos aos Juizados Especiais Federais por força do texto legal normativo extensivo do art. 1º, *caput*, da Lei 10.259/01; a extensão desses princípios a Lei 11.340/06 decorre do tanto do art. 7º, “f” e “g” da Convenção de Belém do Pará, como do item 61, subitem 4, “b” da CIDH, Relatório nº 54/01.

## THEMIS

Segundo o relatório há uma clara divergência entre o contingente populacional e a criação das varas/juizados exclusivos de violência doméstica (BRASIL, CNJ, 2013, p. 27), como exemplo o relatório traz a seguinte situação: “enquanto o Distrito Federal (que tem população de 2.609.99713 pessoas) possui 10 varas ou juizados, o Rio Grande do Sul e o Paraná, que têm contingente populacional quase cinco vezes maior (10.732.770 e 10.512.152,14 respectivamente), possuem apenas uma vara” (BRASIL, CNJ, 2013, p. 27).

Na análise entre regiões observa-se a mesma discrepância apresentada acima, isto é, enquanto a região Sudeste possui uma média de cinco varas/juizados por unidade federativa, o Nordeste que é a segunda região mais populosa, perdendo apenas para o Sudeste, possui menos de duas varas por unidade federativa, sendo que na maioria dessas unidades há apenas uma e na capital (BRASIL, CNJ, 2013, p. 28). Outra constatação da incompatibilidade entre existência normativa e operacionalização administrativa do Estado está na desproporção em algumas unidades federativas entre sua população feminina e a oferta de acesso ao judiciário por meio de varas/juizados.

Considerando-se, dessa vez, o número de mulheres residentes em cada um dos estados brasileiros, observa-se que Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Bahia e Santa Catarina possuem a pior relação entre população feminina e o quantitativo de varas ou juizados exclusivos. De forma ilustrativa, pode-se dizer que, nesses estados, há mais de três mil mulheres por vara ou juizado exclusivo, o que sugere déficits estaduais no atendimento judicial especializado às mulheres em situação de violência. Interessa notar que esses estados estão entre os mais populosos do Brasil e, por isso, necessitam da ampliação do sistema judicial para o adequado processamento das ações. Vale ponderar, mais uma vez, que esses estados possuem varas criminais e juizados não especializados que atuam no processamento e julgamento de crimes cometidos com violência doméstica e familiar.

Ressalta-se que, entre os referidos estados onde há mais de três mil mulheres para cada vara, estão três estados que possuem apenas uma estrutura exclusiva de processamento de crimes de violência contra as mulheres (localizadas nas capitais): Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. (BRASIL, CNJ, 2013, p. 30).

A falta de investimento pelo Poder Judiciário para o respeito e garantia dos direitos humano-fundamental das vítimas é indicativo que o país, apesar dos esforços, ainda não conseguiu produzir uma estrutura administrativa mínima para comportar o acesso de demandas versando a violência doméstica. Nesse contexto, acaba propiciando que o processo tenha seu deslinde postergado no tempo, violando a garantia humano-fundamental de um processo sem dilações indevidas (art. 5º, LXXVIII da CRFB/88). Falta ao Poder Judiciário a manutenção de um espaço reservado para que o processo cumpra sua função de exorcizar a violência como pondera Garapon, pois o ritual do processo traz um simbolismo de recriação linguística da violência, que repetido em audiência desarma-a, já que possibilita através da linguagem uma troca racional de argumentos de compreensão daquela violência (GARAPON, 1999, p. 194-195), ou seja, “[O] cenário simbólico nega a relação de forças e as diferenças sociais, ele autoriza um debate racional, expurga a violência e celebram, acima do conflito, a permanência de um destino coletivo e paz. O pacto democrático inicial é assim ‘aumentado’ pelas instituições.” (GARAPON, 1999, p. 196).

O Poder Judiciário não contribui com esse aumento da democracia pela preservação dos direitos quando não compatibiliza sua estrutura às normas protetoras, principalmente quando se refere à criação e instalação das equipes multidisciplinares, que por serem auxiliares do juízo nas varas/juizados exclusivos, sofre da mesma dificuldade de existência no país. O relatório é claro em afirmar a fundamentalidade dessas equipes:

As equipes multidisciplinares, previstas no art. 29 da Lei n. 11.340, são compostas por profissionais especializados nas áreas de psicologia, serviço social, jurídica e de saúde e têm o objetivo de prestar atendimento integral e humanizado às mulheres em situação de violência doméstica, assim como às demais pessoas inseridas na relação afetiva ou familiar. Os documentos técnicos elaborados pela equipe multidisciplinar cumprem papel fundamental na compreensão do contexto dos acontecimentos que culminaram nos crimes previstos na Lei, subsidiando o juiz na concessão das medidas protetivas e da elaboração da sentença. (BRASIL, CNJ, 2013, p. 44).

## THEMIS

A fundamentalidade da equipe multidisciplinar está na identificação das circunstâncias da perda da identidade da vítima. O esvaziamento da identidade ocorre gradativamente no tempo, através das várias sujeições em sua autonomia, até o ponto em que se perde a direção de sua vida. Melo denomina a perda da identidade de sequestro da subjetividade, esse sequestro não é da materialidade do ser – como no crime de sequestro tipificado no art. 148, *caput*<sup>31</sup> do Código Penal –, que é ato de violência de deslocamento físico, de privação da liberdade de ir e vir, ou seja, “[O] sequestro do corpo refere-se primeiramente ao aprisionamento material da pessoa. É o corpo que é aprisionado, e o corpo é material, é concreto, manuseável. [...]” (2010, p. 36).

No sequestro da subjetividade não há necessariamente a interligação imediata entre sofrimento físico e sofrimento da alma, como acontece no sequestro do corpo (MELO, 2010, p. 36). Não se olvidando que naquele pode haver também o sofrimento físico, mas esse em alguns casos é consequência, pois no antecedente “o sequestrador não poderá seduzir sua vítima pela força da violência, ao contrário, inicialmente será dócil, cortês, gentil e usará de todas as artimanhas para que a sedução seja bem-sucedida” (MELO, 2010, p. 35); Um exemplo de sequestro da subjetividade, mas com início violento, foi o da escravidão no país, uma vez que muitos senhores procuravam colocar-se como garantidores da sobrevivência do escravo, numa clara tentativa de naturalizar a submissão que aquela pessoa vivia.

A violência, ou sua ameaça, não era porém o único recurso utilizado no controle dos escravos, pois era complementada por outras técnicas de sujeição, racionalizadas como um conjunto indefinido de ‘obrigações naturais’, de caráter religioso ou moral, do senhor em relação a seus escravos, em troca das quais se exigiam humildade e submissão destes. Estas obrigações naturais do senhor compreendiam um nível mínimo de alimentação, vestuário e cuidados, um ritmo convencional de trabalho e repouso; algum âmbito de atividades autônomas dos

---

31 Art. 148 - Privar alguém de sua liberdade, mediante sequestro ou cárcere privado.

escravos (como roças próprias, festas e rituais religiosos); até mesmo a promessa de alforria graciosa de um ou outro de seus escravos. (KOERNER, 1998, p. 50).

A perda da identidade na violência doméstica corresponde a falta de decisão em escolher os caminhos de seu movimento, isto é, “[Ser] sujeito extrapola os limites da corporeidade, que age, movimenta e cria fatos. Um sujeito é um mosaico de desejos, temores, paixões [...]. Realidades que são universais, mas que acontecem de maneira muito particular em cada um de nós” (MELO, 2010, p. 33). A identidade, portanto, possui características que individualiza cada uma das pessoas, tornando-as única e irrenunciavelmente sujeito (MELO, 2010, p. 33), logo toda às vezes em que se perde essa subjetividade, estar-se-á sendo sequestrado, perdendo-se sua identidade. As relações sociais são o *locus* de encontro de subjetividades surgindo então a “possibilidade de suas singularidades se pluralizarem, se misturarem e se influenciarem” (MELO, 2010, p. 35), mas na violência doméstica o encontro se dá através do aprisionamento do outro que não crê mais em seu potencial de existir, levando a que a relação se deteriore, em prejuízo da integridade psicológica e física, no caso aqui da mulher. A escalada da violência familiar foi objeto da *ractio decidendi* Tribunal de Família chileno, na RIT F- N° 192-2008, RUC-20 de outubro de 2008, trazido pela CIDH na relatoria temática de violência familiar, cujo objeto foi o estudo de parâmetros jurídicos de igualdade de gênero no sistema interamericano de direitos humanos.

*[...] la denunciante ha sido víctima de episodios de violencia intrafamiliar psicológicos a lo largo de gran parte de su vida conyugal, lo que demuestra otra característica propia de la violencia intrafamiliar, cual es su cronicidad, habitualidad y permanencia a lo largo de tiempo. Se debe tener presente además, el concepto de “escalada de la violencia”, que se refiere al proceso de ascenso paulatino de intensidad y duración de la agresión en cada ciclo consecutivo, esto quiere decir que cada vez se va acortando la distancia entre cada etapa, las que por el hecho de ser un ciclo se repetirán una y otra vez siguiendo el mismo orden (apud, CIDH, 2011, p. 26).*

## THEMIS

O caso analisado no precedente acima exemplifica o sequestro da subjetividade que é melhor identificado e quiçá tratado por uma equipe multidisciplinar. Daí a importância de sua disseminação, que não está necessariamente atrelada a instalação das varas/juizados exclusivos, pois a Lei 11.340/06 determinou no art. 35, e seus incisos que os integrantes da organização político-administrativa da RFB (art. 18, *caput*<sup>32</sup> da CRFB) – quais sejam: União, Estados, Distrito Federal e Municípios – mantenham estabelecimentos adequados, com equipe multidisciplinar, ao atendimento das mulheres e seus dependentes que sejam vítimas de violência doméstica, não se olvidando da educação e reabilitação para os agressores.

### 5. CONCLUSÃO

A internalização dos tratados de direitos humanos incrementa a proteção aos direitos humanos-fundamentais, principalmente no que se refere ao gênero, não podendo poderes constituídos da República Federativa do Brasil, principalmente o Poder Judiciário deixar de criar condições de viabilidade de proteção das mulheres vítimas de violência doméstica.

Foi em decorrência da inobservância do dever de vincular sua atuação aos direitos humanos fundamentais que o país foi réu na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, pois no caso de Maria da Penha Fernandes não teve condições institucionais de respeitar e garantir a integridade física, psicológica e moral dessa.

Observa-se que a representação do país ocorreu mesmo após ter ratificado e promulgado a Convenção de Belém do Pará, que trata exatamente sobre o combate à violência doméstica, desrespeitando assim uma autoimposição de proteção ao gênero, que reconhece sofrer tratamento degradante em sua dignidade. Não levar os tratados de direitos humanos à sério é propiciar que o país venha a sofrer novamente uma representação na CIDH e talvez até na CorteIDH, como em casos recentes.

---

32 Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Há uma demonstração de tornar os tratados exequíveis ocorreu com a Lei 11.340/06, denominada Lei Maria da Penha, que nasce para combater à violência doméstica. Todavia, a implementação das novidades trazidas pela legislação, que já estavam previstas na Convenção de Belém do Pará, ainda tardam para sua implementação. No que concerne a responsabilidade do Poder Judiciário, essa lenta implementação normativa, ocorre através da dificuldade de alguns juízes em compreender a mudança de significado operada pela legislação – muito decorrente de uma formação institucional às vezes apressada e descontinuada – bem como pela não previsão orçamentária para a implementação das varas/juizados exclusivos para tratar da matéria, com o auxílio das equipes multidisciplinar.

Não se olvida que há, também, uma responsabilidade dos Estados e Municípios em não propiciar centros adequados para o tratamento das vítimas de violência domésticas e de seus agressores, bem com na educação em direitos para a prevenção da violência.

Desse quadro se depreende que o país ainda está em débito com a prevenção e a garantia dos direitos humanos-fundamentais da mulher vítima de violência doméstica, podendo por essa razão vir a ser representado internacionalmente. A possibilidade de uma representação, recorrente, demonstra como o país através de seus poderes constituídos deve continuar a criar condições de implementação daqueles direitos, não somente pela “ameaça de representação”, mas porque sua legitimidade está no compromisso assumido na Constituição da República Federativa de criar uma sociedade erradicada de qualquer tipo de discriminação entre as pessoas, podendo cada uma delas no exercício de sua igual liberdade escolher seu modo de vida.

A criação desses espaços e a efetividade do processo judicial permitiram a mudança de posicionamento diante da violência doméstica, caso contrário, o Estado permanecerá descumprindo o tratado que afiançou bem como manterá em seu espaço pessoas de segundo nível.

# THEMIS

## REFERÊNCIAS

BECHARA, Júlia Maria Seixas. **Violência doméstica e natureza jurídica das medidas protetivas de urgência**. Belo Horizonte, 22/10/10. Disponível em: <<http://ibdfam.org.br/artigos/689/Viol%C3%Aancia+dom%C3%A9stica+e+natureza+jur%C3%ADdica+das+medidas+protetivas+de+urg%C3%Aancia>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Publicado no DOU de 5.10.1988.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Publicado no DOU de 8.8.2006.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Publicado no DOU de 27.9.1995

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Publicado no DOU de 31.12.1940.

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Publicado no D.O.U. De 2.8.1996.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Publicado no DOU de 9.11.1992.

BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. publicado no D.O.U. De 16.9.2002.

BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

\_\_\_\_\_. **RE 349703**. Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2008, DJe-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-04 PP-00675) . Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 30 ago. 2013.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.051, Maria da Penha Fernandes vs. Brasil. Relatório nº 54 de 04 de abril de 2001**. Disponível em :<<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación**. Canadá: Organización de los Estados Americanos e Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/ESTANDARES%20JURIDICOS.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

## THEMIS

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha**. Brasília: Poder Judiciário, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Fórum Nacional de Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**. . Disponível em: <[://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/lei-maria-da-penha/forum/enunciados](http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/lei-maria-da-penha/forum/enunciados) >. Acesso em: 19 mar. 2018.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; PELAYO MOLLER, Carlos María. La obligación de “respetar” y “garantizar” los Derechos Humanos a la luz de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana: Análisis del artículo 1º del pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano. **Estudios constitucionales**, Santiago, v. 10, n. 2, 2012. Disponível em <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002012000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002012000200004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 31 mar. 2014.

GARAPON, Antoine. **O Juiz e a democracia**: o guardião das promessas. Tradução Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito supraconstitucional**: do absolutismo ao estado constitucional e humanista de direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. Coleção direito e ciências afins, vol. 5.

HENDERSON, Humberto. *Los tratados internacionales de derecho humanos em le orden interno: la importancia del principio pro homine*. **Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, nº 39, 2005. Disponível em: <[www.juridica.unam.mx](http://www.juridica.unam.mx)>. Acesso em: 25 nov.2014.

KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na constituição da República Brasileira**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1998.

MARTÍ, José Luis. **La república deliberativa: una teoría de la democracia**. Colección Filosofía y Derecho. Madrid: Marcial Pons, 2006

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELO, Fábio de. **Quem me roubou de mim?: o sequestro da subjetividade e o desafio de ser pessoa**. 92. ed. São Paulo: Editora Canção Nova, 2010.

MELLO, Marco Aurélio. **Voto na ADI 4424**. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-148 DIVULG 31-07-2014 PUBLIC 01-08-2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6393143>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

NOGUEIRA ALCALA, Humberto. Diálogo interjurisdiccional, control de convencionalidad y jurisprudencia del Tribunal Constitucional en período 2006-2011. **Estudios constitucionales**, Santiago, v. 10, n. 2, 2012. Disponível em <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002012000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002012000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 31 mar. 2014. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002012000200003>.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Há 80 anos mulheres conquistaram o direito de votar e ser votadas**. República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Marco/ha-80-anos-mulheres-conquistaram-o-direito-de-votar-e-ser-votadas>>. Acesso em: 25 nov.2014.

## THEMIS

SALOMÃO, Luis Felipe. **Relatório e Voto**. REsp 1419421/GO, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 11/02/2014, DJe 07/04/2014. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201303555858&dt\\_publicacao=07/04/2014](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201303555858&dt_publicacao=07/04/2014)>. Acesso em: 27 nov.2014.

SENADO FEDERAL. **Panorama da violência contra as mulheres no Brasil: nacionais e estaduais**. Nº 01. Recurso eletrônico. Brasília: Observatório da Mulher contra a Violência, 2016.

SOUZA, Jessé. **A construção da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

\_\_\_\_\_. **A elite do atraso: escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Editora Conselho Editorial do Senado, 1999.

**RECEBIMENTO:** 14/02/2018

**APROVAÇÃO:** 02/04/2018