

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

E FINAIS – ARTIGOS 33 A 40

Comentários: Westei Conde y Martin Junior

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.

Parágrafo único. Será garantido o direito de preferência, nas varas criminais, para o processo e o julgamento das causas referidas no caput.

Art. 34. A instituição dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher poderá ser acompanhada pela implantação das curadorias necessárias e do serviço de assistência judiciária.

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.

Art. 36. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios desta Lei.

Art. 37. A defesa dos interesses e direitos transindividuais previstos nesta Lei poderá ser exercida, concorrentemente, pelo Ministério Público e por associação de atuação na área, regularmente constituída há pelo menos um ano, nos termos da legislação civil.

Parágrafo único. O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz quando entender que não há outra entidade com representatividade adequada para o ajuizamento da demanda coletiva.

Art. 38. As estatísticas sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher serão incluídas nas bases de dados dos órgãos oficiais do Sistema de Justiça e Segurança a fim de subsidiar o sistema nacional de dados e informações relativo às mulheres.

Parágrafo único. As Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal poderão remeter suas informações criminais para a base de dados do Ministério da Justiça.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no limite de suas competências e nos termos das respectivas leis de diretrizes orçamentárias, poderão estabelecer dotações orçamentárias específicas, em cada exercício financeiro, para a implementação das medidas estabelecidas nesta Lei.

Art. 40. As obrigações previstas nesta Lei não excluem outras decorrentes dos princípios por ela adotados.

O dispositivo em comento fixa a competência cível e criminal nas varas criminais na ausência de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFM's) instalados. Pretendeu o legislador ao estabelecer esta norma transitória, atendendo-se em parte à demanda dos movimentos de mulheres e feministas, impedir a reedição do "modelo anterior", vale dizer, dos Juizados Especiais Criminais (JECRIM's) criados pela Lei nº 9.099/95.

Como é sabido, a aplicação dos institutos despenalizadores da Lei nº 9.099/95 contribuiu gravemente para o fenômeno da violência contra a mulher com a adoção de práticas banalizadoras, que só reforçaram o sentimento social de impunidade em relação à violência perpetrada contra as mulheres no contexto doméstico-familiar.

A mudança de paradigma trazida pela Lei nº 11.340/06, popularmente conhecida por "Lei Maria da Penha" (LMP), abandona a noção de menor potencial ofensivo da lei anterior e reconhece a violência doméstica e familiar contra a mulher como uma forma de violação de direitos humanos (art.6º). O desejo de ruptura radical com o "modelo anterior" é manifestamente expresso no art.41, ao dispor da impossibilidade de aplicação da referida lei aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista.

No processo de implementação da LMP e, por conseguinte, dos JVDFM's não se trata apenas de, estrategicamente, retirar da alçada dos JECRIM's o processamento/julgamento de grande parte dos crimes praticados no âmbito doméstico e familiar e decorrentes das relações íntimas de afeto, atribuindo de forma transitória distintas competências às varas criminais. Mas, sobretudo, de dar tratamento jurídico (penal e processual penal) a questão sem descuidar da dimensão de direitos humanos que representa esta particular forma de violência.

Faz-se necessário negar a possibilidade de se cunhar a violência contra a mulher como de menor potencial ofensivo e reflexamente impedir/impossibilitar a aplicação da Lei nº 9.099/95, pois seus institutos despenalizadores empregados à violência doméstica e familiar contra a mulher, como acima assinalado, contribuíram para o agravamento da violação dos direitos humanos das mulheres, aprofundaram a banalização da violência contra a mulher e aumentaram o sentimento de impunidade presente na sociedade brasileira.

Embora inicialmente interessante a alternativa encontrada de se atribuir, em caráter provisório, a responsabilidade às varas criminais, o ritmo lento na implantação dos JVDFM's pelo Brasil afora tem-se mostrado um óbice à efetiva implementação da LMP e dado lugar ao ressurgimento, *contra legem*, de “soluções via Lei 9.099/95” nas próprias varas criminais¹.

Dessa forma, o número pouco expressivo de JVDFM em funcionamento no Brasil², aliado ao grande volume de procedimentos resultantes da violência doméstica e familiar em trâmite nas varas criminais (com considerável quantidade de medidas protetivas de urgência) e ao acervo constituído dos demais processos das citadas varas, ao invés de servir de estímulo e acelerar a implantação dos JVDFM, acabam por dificultar a efetividade da Lei 11.340/06.

Diversas publicações comentadas da Lei nº 11.340/06 apontam a inconveniência da competência cumulativa. Alguns doutrinadores sustentam, com base no art.125, §1º da CF, a inconstitucionalidade do art.33 da LMP, por dispor de matéria de organização judiciária, cuja competência legislativa é estadual. Por outro lado, outros argumentam inexistir a alegada inconstitucionalidade, pois o art. 22 da CF define que é da competência privativa da União legislar sobre direito civil, penal e processual, não se cogitando, portanto, de invasão de competência atribuída aos Estados³.

Encontra-se pendente de apreciação pelo STF a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº19, proposta pelo então Presidente da República Luis Inácio da Silva, que sustenta com acerto, dentre outros dispositivos da LMP, a constitucionalidade do Art.33⁴.

1 Com respaldo inclusive em decisões claudicantes do STJ, que ora negam a aplicação da Lei nº 9.099/95 no âmbito da violência doméstica e familiar, ora afirmam esta possibilidade. Neste sentido, ver decisões da 6ª Turma, disponíveis no site www.stj.jus.br.

2 Segundo matéria jornalística veiculada pelo UOL, de 26.07.2010, “há 47 juizados em todo o país, mas até o fim deste ano 51 devem estar em funcionamento”. Disponível em <http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/noticia/>. Acesso em 23.02.2011. Observe-se que estão instalados basicamente nas capitais brasileiras. Assim, expressivo número de Varas Criminais segue cumulando competências cíveis e criminais.

3 Ver críticas à competência cumulativa e a discussão acerca da (in) constitucionalidade do Art.33 em: Lima Filho (2007: 89); Souza e Kumpel (2008: 124-126); Dias (2007: 148-153); Hermann (2007: 215-218); Cunha e Pinto (2008: 174-175).

4 Texto disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADCN&s1=mariadapenha&processo=19>. Acesso em 15/02/2011.

Cabe ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) atuar na perspectiva de não só melhor estruturar os poucos JVDfM's existentes pelo Brasil, como fomentar os Tribunais de Justiça para que ampliem, de forma significativa, a instalação e o funcionamento efetivos de ditos Juizados. Nesse sentido, editou a RECOMENDAÇÃO nº 9, de 08 de março de 2007⁵ e mais recentemente publicou o "Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher"⁶.

Em que pese as iniciativas do CNJ, os esforços até aqui empreendidos para a implementação da LMP têm sido insuficientes e marcados por dubiedade. Poderia, no âmbito de sua competência (art.103-B, §4º CF), ter fixado prazo aos Tribunais de Justiça para instalação, ampliação e funcionamento efetivo dos JVDfM's. Igualmente, em seu "Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher" , poderia ter desconsiderado a possibilidade da "suspensão condicional do processo" no âmbito da LMP, bem como a obrigatoriedade de realização da audiência prevista no Art.16⁷.

Na esteira da crítica da competência cumulativa transitória das varas criminais, parte da doutrina rebela-se também contra a previsão legal do direito de preferência, no âmbito dessas varas, para o processamento e julgamento das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher. Argumenta-se que a apreciação de prisões em flagrante, de *habeas corpus* e o julgamento das ações penais, cujos réus encontram-se presos, impõem prioridade à manifestação do Poder Judiciário.

Pelas razões acima expostas, o tratamento preferencial previsto em lei, por parte das varas criminais, não tem sido assegurado espontaneamente, como medida rotineira. Cabe à defesa das mulheres, nos casos concretos, invocá-lo.

O enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher impõe ao poder público a formulação e a implementação das correspondentes políticas públicas. Além do Poder Judiciário, não estão isentas dessa responsabilidade as instituições que atuam no Sistema de Justiça, notadamente o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Respeitadas as respectivas autonomias funcionais e administrativas, previstas constitucionalmente (art.127, §2º e art.134 §2º da CF), tanto o Ministério Público quanto a Defensoria Pública devem dar consecução à diretriz inserta no art.8º, inciso I da LMP, integrando-se operacionalmente através da criação de

5 RECOMENDAÇÃO Nº 9, de 08 de março de 2007: "Recomenda aos Tribunais de Justiça a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e adoção de outras medidas, previstas na Lei 11.340, de 09.08.2006, tendentes à implementação das políticas públicas, que visem a garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares".

6 Ambos documentos encontram-se disponíveis no site www.cnj.jus.br. Acesso em 22.02.2011.

7 Ver o texto da Recomendação nº 9/2007 e as páginas 28/29 e 39/ 42 do "Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher".

cargos de Promotores de Justiça e Defensores Públicos para atuarem junto aos JVDFM. Para tal, devem estruturar Promotorias de Justiça e Defensorias Públicas especializadas que atuem, com a máxima eficiência, nas situações de violência doméstica e familiar contra a mulher, consoante disposto nos arts. 25/28 da Lei nº11.340/06 .

A execução das políticas públicas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher deve ocorrer, de forma integrada e articulada, nas distintas esferas governamentais, com a criação de serviços especializados e o estabelecimento de rede de atendimento às mulheres.

Os serviços descritos nos incisos I, II, III e V são definidos na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres⁸ nos seguintes termos:

– Centros de Referência: Os Centros de Referência são espaços de acolhimento/atendimento psicológico e social, orientação e encaminhamento jurídico à mulher em situação de violência, que devem proporcionar o atendimento e o acolhimento necessários à superação de situação de violência, contribuindo para o fortalecimento da mulher e o resgate de sua cidadania. Os Centros de Referência devem, além de prestar o acolhimento e atendimento da mulher em situação de violência, monitorar e acompanhar as ações desenvolvidas pelas instituições que compõe a Rede.

– Casas-Abrigo: As Casas-Abrigo são locais seguros que oferecem moradia protegida e atendimento integral a mulheres em risco de vida iminente em razão da violência doméstica. É um serviço de caráter sigiloso e temporário, no qual as usuárias permanecem por um período determinado, durante o qual deverão reunir condições necessárias para retomar o curso de suas vidas.

– Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher: As DEAMs são unidades especializadas da Polícia Civil para atendimento às mulheres em situação de violência. Com a promulgação da Lei Maria da Penha, as DEAMs passam a desempenhar novas funções que incluem, por exemplo, a expedição de medidas protetivas de urgência ao juiz no prazo máximo de 48 horas.

– Defensorias da Mulher: As Defensorias da Mulher têm a finalidade de dar assistência jurídica, orientar e encaminhar as mulheres em situação de violência. É órgão do Estado, responsável pela defesa das cidadãs que não possuem condições econômicas de ter advogado contratado por seus próprios meios.

– Instituto Médico Legal: O IML desempenha um papel importante no atendimento à mulher em situação de violência, principalmente as vítimas de

8 A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi estruturada a partir do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), elaborado com base I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004 pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher. Tem por finalidade estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislação nacional. A íntegra do documento está disponível no site <http://www.sepm.gov.br>. Acesso em 25.02.2011.

violência física e sexual. Sua função é decisiva na coleta de provas que serão necessárias ao processo judicial e condenação do agressor.

– Centro de Educação e Reabilitação do Agressor: Constituem espaços de atendimento e acompanhamento de homens autores de violência, encaminhados pelos Juizados Especiais de Violência Doméstica/Familiar contra a Mulher e demais juizados/varas. Os Centros de Educação e Reabilitação do Agressor visam à reeducação dos homens autores de violência e à construção de novas masculinidades, a partir do conceito de gênero e de uma abordagem responsabilizante.

No conjunto de ações articuladas integrantes das políticas públicas que coíbam a violência doméstica e familiar (art.8º), os programas e as campanhas de enfrentamento dessa particular forma de violência (inciso IV) também são instrumentos importantes a serem desenvolvidos pelos governos. Tais instrumentos possibilitam a modificação de padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres e auxiliam no combate a preconceitos e às visões estereotipadas, presentes na sociedade, que legitimam a violência contra a mulher.

Sem desconsiderar a especificidade que envolve a violência de gênero, o legislador prevê a possibilidade de criação de centros de educação e de reabilitação para os agressores, na expectativa de se evitar agressões futuras, reincidências criminais e, fundamentalmente, permitir mudanças de comportamento do autor da agressão, de maneira a abandonar o uso da violência como forma de resolução de conflitos, particularmente no contexto doméstico-familiar.

A rigor, todo e qualquer criminoso, dentro do pacto societário brasileiro, deve ser (re)educado, (res)socializado. Assim, o agressor de que trata a LMP carece de idêntica atenção. Todavia, é preciso muito cuidado quando da concepção desses espaços de “reabilitação”, pois eventual “patologização” do agressor desqualifica o caráter criminoso de sua conduta, “desterritorializando-a” do crime para doença.

Ademais, não se pode perder de vista — notadamente no contexto de alegada escassez de recursos públicos por parte dos governos — que, na esmagadora maioria dos estados e municípios brasileiros, inexistem ou há insuficiência de oferta de serviços especializados às mulheres em situação de violência doméstica familiar. Portanto, a criação dos centros para os agressores deve estar contrabalançada na pauta de prioridades a serem implementadas.

O dimensionamento da violência doméstica e familiar contra a mulher como uma das formas de violação dos direitos humanos (art.6º) exige inicialmente do Estado — em todas as esferas de governo, respeitadas suas autonomias — a criação de mecanismos que a coíbam, conforme expressa determinação constitucional (§8º do art. 226).

Desse modo, as estruturas anteriormente desenhadas (órgãos e programas) para prestarem assistência às mulheres em situação de violência doméstica e familiar carecem de adaptação às diretrizes e aos princípios norteadores da Lei

nº11. 340/06. Cabe, inclusive, diante de eventual inércia dos entes federativos, a adoção de providências por parte dos legitimados à defesa dos interesses e direitos transindividuais.

A natureza dos conflitos interpessoais no âmbito doméstico, familiar e afetivo, configuradora de específica forma de violência contra a mulher (art.5º) não retira a dimensão pública do fenômeno em questão. Ao contrário, revela a magnitude do problema e aponta para a necessidade do poder público desenvolver, à luz do disposto no §1º do rt. 3º, políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres, resguardando-as de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Entretantes o poder público, com muita frequência, não se desincumbe da sua obrigação de desenvolver políticas públicas (materializadas em ações, programas e serviços) e deixa de assegurar efetiva assistência às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, cabendo ao Ministério Público e demais legitimados — através da propositura de ações civis públicas — buscarem prestação jurisdicional que concretizem ditas políticas.

O presente dispositivo legal prevê expressamente a legitimidade concorrente entre o Ministério Público e associação devidamente constituída, há mais de ano, que tenha dentre suas finalidades institucionais a promoção e defesa dos direitos humanos das mulheres. Entretanto, vale destacar que com a edição da Lei nº 11.448/2007⁹, posterior à LMP, também a Defensoria Pública passou a ter legitimidade para propor ação civil pública.

O Parágrafo Único do dispositivo sob comento autoriza o juiz, em caráter excepcional, a dispensar a associação do requisito da pré-constituição quando verificar a inexistência de outra entidade com representatividade adequada para propositura da demanda coletiva.

À luz do disposto no art.8º, II da legislação em exame, figura dentre as diretrizes da política pública de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher não só a promoção de estudos, pesquisas e outras informações relevantes, mas também a realização de estatísticas com a perspectiva de gênero e de raça/etnia, concernentes às causas, às conseqüências e à frequência da referida violência.

Pretende-se, com a participação dos órgãos integrantes do Sistema de Justiça e Segurança dos Estados e do Distrito Federal, alimentar com as informações criminais geradas em cada unidade da federação o sistema nacional de dados e informações relativo às mulheres. Os dados remetidos, uma vez sistematizados e unificados nacionalmente, devem ser transformados em informação, permitindo, a partir de avaliações periódicas, a (re) orientação das medidas preventivas e repressivas desenvolvidas.

9 Ver Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007, cuja ementa dispõe: “Altera o art. 5o da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública”.

Convém assinalar que o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres¹⁰, lançado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres em 2007, prevê, dentre outras ações relativas à implementação da LMP, a construção do Sistema Nacional de Dados e Estatísticas sobre a Violência contra as Mulheres.

As políticas públicas, como é cediço, não se efetivam sem destinação de recursos financeiros. A previsão legal da possibilidade do estabelecimento, pelos entes federativos, de dotações orçamentárias específicas, em cada exercício financeiro, para a implementação das medidas estipuladas na Lei Maria da Penha, por si só, não tem o condão de garantir suficientes recursos orçamentários para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Como bem destacam o Cortês e Matos (2008: 42):

Neste sentido, é fundamental uma ação política dos movimentos de mulheres e feministas nos processos de planejamento das políticas governamentais e na distribuição dos recursos públicos.

Primeiro é preciso entender como funciona o ciclo orçamentário, que competências (funções) a Constituição Federal estabelece para União, estados, Distrito Federal e municípios, e o diz a Lei sobre atribuições específicas, ou em conjunto, para os Poderes Judiciário, Legislativo, Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública. A partir daí, a sociedade civil, em especial os movimentos de mulheres e feministas, pode pensar formas e instrumentos que fortaleçam sua participação no ciclo orçamentário e planejamento governamental, seja perante os Poderes e as instituições governamentais ou nos espaços de controle social.

Ao criar mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, a LMP sintoniza-se não apenas com a Lei Maior, mas igualmente com os tratados internacionais, em matéria de direitos humanos, incorporados ao nosso ordenamento jurídico, notadamente, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).

Por via de consequência, tem-se em favor da dignidade das mulheres um *plus* de proteção que não se esgota nas obrigações previstas na Lei nº 11.340/06, mas que encontra especial guarida nos direitos fundamentais constitucionalmente elencados e nos tratados de direitos humanos já ratificados, impondo ao Estado brasileiro o dever de observar outras obrigações de comportamento não previstas na sua legislação interna.

10 Documento disponível em <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/texto-pacto-enfrentamento-violencia-contra-mulheres.pdf>. Acesso em 25.02.2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline. *Instrumentos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos: Traduzindo a legislação com a perspectiva de gênero*. Rio de Janeiro: Cepia, 2001.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para mulheres. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2006.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para mulheres. *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para Mulheres, 2010.
- CORTÊS, Iáris Ramalho; MATOS, Myllena Calasans de. *Lei Maria da Penha: do papel para a vida. Comentários à Lei 11.340/2006 e sua inclusão no ciclo orçamentário*. Brasília: CFMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2007. Disponível em www.cfmea.org.br. Acesso em 28.02.2011.
- CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. *Violência Doméstica: Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) comentada artigo por artigo*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na Justiça: A efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- HERMANN, Leda Maria. *Maria da Penha Lei com Nome de Mulher: violência doméstica e familiar. Considerações à Lei nº11340/2006 comentada artigo por artigo*. São Paulo: Servanda Editora, 2007.
- LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. *Lei Maria da Penha: Comentários à Lei de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. São Paulo: Mundo Jurídico, 2007.
- LIMA, Fausto Rodrigues de ; SANTOS, Claudiene (Orgs.). *Violência Doméstica: Vulnerabilidade e Desafios na Intervenção Criminal e Multidisciplinar*, 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2010.
- SOUZA, Luiz Antônio de; KUMPEL, Victor Frederico. *Violência doméstica e familiar contra a mulher – Lei 11.340/2006*. 2ª. ed. , São Paulo: Método, 2008.