

11. A violência doméstica contra a mulher e a atuação do Ministério Público após o advento da Lei Maria da Penha

Stela Valéria Cavalcanti

Promotora de Justiça de Alagoas – Diretora-executiva da ESMP/AL - Mestre em Direito Público pela Ufal – Autora do livro: Violência doméstica. Análise artigo por artigo da Lei Maria da Penha. 2. Ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

Email: stelacavalcanti@hotmail.com

SUMÁRIO

1. Introdução ao tema. 2. A atuação do Ministério Público após o advento da Lei Maria da Penha. 2.1. As atribuições cíveis. 2.2. As atribuições penais. 3. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO AO TEMA

A violência doméstica é um problema que atinge, indiscriminadamente, mulheres, crianças, adolescentes e idosos em todo o mundo. Decorre, na maioria dos casos, da desigualdade nas relações de poder entre homens e mulheres, bem como da discriminação de gênero ainda presente tanto na sociedade como na família.

Dentre todos os tipos de violência contra a mulher, sustentamos que a praticada no ambiente familiar é uma das mais cruéis e perversas. O lar, identificado como local acolhedor e de conforto, passa a ser, nestes casos, um ambiente de perigo contínuo. Envolta no emaranhado de emoções e relações afetivas, a violência doméstica contra a mulher se manifesta como criminalidade oculta, envolvida no véu do silêncio, do medo e da impunidade.

O sistema de repressão e prevenção à violência doméstica é recente no Brasil. Teve início em 1988, quando a Constituição Federal proclamou a igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações, art. 5º, inciso I. Evidencia-se também, no §8º do art. 226 que impõe ao Estado o dever de coibir a violência no âmbito da família. Estas normas constitucionais foram ponto de partida para que o legislador ordinário ampliasse a proteção dos direitos das mulheres contra a discriminação e a violência.

Contudo, essas medidas não foram capa-

zes de diminuir as desigualdades de gênero e os índices das agressões contra as mulheres, especialmente a violência doméstica. Pesquisas realizadas por organizações não-governamentais e institutos de opinião pública apontam altos índices da violência doméstica no Brasil. Uma pesquisa realizada pelo Instituto Patrícia Galvão no Estado de Pernambuco, em 2006, concluiu que 60% dos casos de homicídio de mulheres foram considerados de proximidade, ou seja, foram praticados por parentes, companheiros ou ex-companheiros das vítimas¹.

Diante dessas constatações e em cumprimento aos Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil sobre os direitos humanos das mulheres, a violência doméstica recebeu roupagem típica própria no Código Penal Brasileiro com a Lei nº 10.886/04. Foram retirados do Código Penal os crimes de adultério e sedução, com a publicação, em 2005, da Lei nº. 11.106/05. Mais recentemente, a Lei nº. 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, veio satisfazer as expectativas das entidades de defesa dos direitos das mulheres, criando mecanismos para coibir a violência contra a mulher.

Após quase dois anos de vigência da Lei Maria da Penha constatamos que os índices da violência doméstica permanecem altos, observamos, porém, que houve uma diminuição considerável na reincidência, o que já é um grande avanço². Contudo, ainda precisamos lutar pela

¹ BIANCARELLI, Aureliano. **Assassinatos de Mulheres em Pernambuco: violência e resistência em um contexto de desigualdade, injustiça e machismo**. São Paulo: Publisher Brasil: Instituto Patrícia Galvão, 2006, p. 19.

² Conforme pesquisa de campo realizada pelo Laboratório de direitos humanos da Ufal em 2006, quando foram entrevistados os profissionais que realizam atendimento às vítimas da violência doméstica em Maceió, dentre eles as Delegadas da Mulher. Pesquisa Ibope/Themis (Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero) revelou que 68% da população brasileira conhece a lei, dos quais 82% reconhecem sua eficácia no enfrentamento à violência doméstica e familiar. A consulta foi realizada entre 17 e 21 de julho, com 2002 entrevistados em 142 municípios brasileiros. Disponível em: <<http://1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u430760>>. Acesso em: 17 ago. 2008.

divulgação da Lei nos mais longínquos rincões brasileiros, bem como pela qualificação dos operadores do direito nas questões de gênero, a fim de aplicar todos os dispositivos da Lei nº. 11.340/06 em benefício das vítimas, pois ainda verificamos que o atendimento prestado às vítimas nas delegacias de polícias ainda não é o ideal, falta uniformidade na aplicação da Lei Maria da Penha e as políticas públicas de assistência às vítimas e tratamento dos agressores ainda são insuficientes.

Nesse contexto, a participação pró-ativa do Ministério Público, desde o início da apuração do delito de violência doméstica pela polícia judiciária, até a fase de instrução, é determinante para possibilitar às vítimas a fiel aplicação dos dispositivos da Lei Maria da Penha, seja na promoção das medidas de proteção em favor da vítima e contra o agressor, no encaminhamento a atendimento por equipe multidisciplinar, no encaminhamento das vítimas e filhos às casas-abrigo³, na fiscalização das entidades de atendimento, seja na proposição de ações civis públicas.

Este artigo tem o condão de discutir este tema polêmico e instigante, apresentando algumas proposições.

2. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO APÓS O ADVENTO DA LEI MARIA DA PENHA

A Lei Maria da Penha abriu um leque de atuações ao Ministério Público, as quais podemos dividir da seguinte forma: **a) institucionais**, **b) administrativas** e **c) funcionais**⁴:

a) Institucionais - dizem respeito à integração operacional que deve ser feita entre o Ministério Público e as demais entidades envolvidas na aplicação desta lei. Isso significa que todas as ações de combate à violência doméstica e familiar devem ser pensadas e elaboradas de forma articulada entre todos os órgãos responsáveis pela promoção dos direitos humanos das

mulheres, ou seja, as entidades municipais, estaduais e federais ligadas à segurança pública, à saúde, educação, assistência social, trabalho e habitação, bem como o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública devem ser chamados à cooperação e à integração, a fim de que cada uma dê parcela de contribuição na sua esfera de atuação para implementar as diretrizes constantes na Lei Maria da Penha, nos termos do art. 8º.

b) Administrativas - cabe ao Ministério Público inspecionar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar. Assim, ao lado da fiscalização em delegacias de polícia, presídios, entidades de abrigo a crianças e adolescentes e a idosos, agora, soma-se uma atividade ligada às entidades públicas ou privadas, que abrigam ou prestam qualquer atendimento às mulheres vítimas da violência doméstica e familiar, conforme estabelece o art. 26.

Deverá também o Ministério Público realizar cadastros, levantamento dos casos práticos que chegam às Promotorias de Justiça, os quais servirão para compor as estatísticas da violência contra a mulher, art. 8º, inc. II, 26 c/c 38, da Lei nº. 11.340/06.

A atuação administrativa, porém, não se esgota apenas no levantamento estatístico, porque o agente está legitimado a adotar outras providências, inclusive, junto a órgãos públicos ou particulares, em nome da proteção dos direitos da mulher agredida, tal como faculta o art. 26, inc. I, última parte.

c) Funcionais: cíveis e penais - o leque de atuação é mais amplo, uma vez que a Lei determinou que nas causas cíveis ou criminais decorrentes da violência doméstica e familiar contra a mulher haja obrigatória intervenção do Ministério Público. Esta intervenção dá-se ora como *custos legis*, ora como parte, nestes casos, está legitimado extraordinariamente para atuar em prol de direitos da mulher agredida no lar. Veja-se, *v.g.*,

³ Deverá ser um local onde as mulheres vítimas de violência conjugal, em situações-limite, se sintam protegidas, possibilitando o início de uma nova vida, para elas e também para os filhos. Ter um local seguro para viver é fundamental para a obtenção do equilíbrio físico e psicológico, constituindo um fulcral requisito para a recuperação. RAMOS, Susana. **A importância das casas de acolhimento no território da violência conjugal**. Subjudece – Justiça e sociedade, v. 22/23, Lisboa, jul/dez. 2001, p. 139.

⁴ FONSECA, Antonio Cezar Lima da. Ministério Público e Lei Maria da Penha. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1268, 21 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9305>>. Acesso em: 3 abr. 2008.

que em uma ação de indenização por dano moral ajuizada por uma mulher, o que, em tese, nada teria de interesse público a justificar a intervenção do *Parquet*, se essa ação cível decorrer de violência doméstica e familiar, deverá o agente ser intimado e efetivamente intervir no processo. A lei estabelece que o Ministério Público deve ser, no mínimo, intimado de todos os atos do processo, sob pena de nulidade, consoante determina o art. 25 da Lei 11.340/06.

2.1. As atribuições cíveis⁵

A atuação do Ministério Público deve ser efetiva em todos os processos cíveis, mesmo que de cunho meramente patrimonial, sempre que envolvam litígios decorrentes de violência doméstica e familiar, como fiscal da lei. Esta intervenção deverá igualmente ocorrer por ocasião do julgamento de recursos, devendo os autos ser encaminhados à prévia manifestação da Procuradoria de Justiça. Eventual julgamento, sem a manifestação ministerial e que ocasionar prejuízo à mulher agredida, poderá ensejar a nulidade do acórdão.

A atuação ministerial pode ser:

a) como *custos legis*, deverá fiscalizar e zelar pela correta aplicação da lei, podendo requerer ao juiz natural do processo, as providências que entender necessárias à fiel aplicação da lei. Pode interpor todos os recursos judiciais cabíveis, na forma do art. 499, CPC, quando em vista a regularidade do processo.

b) Como parte, o Ministério Público pode requerer medidas protetivas individuais de urgência em prol da mulher agredida, ao lado do pedido da ofendida (art. 18, III, e 19, §3º, da Lei Maria

da Penha), assim como, importante inovação da lei, ajuizar ações civis públicas para promover direitos transindividuais das vítimas⁶.

O *Parquet* é um dos legitimados ativos, ao lado da própria ofendida, para requerer medidas de proteção dos arts. 22 a 24 da referida lei. Em tal caso, age o órgão ministerial em substituição processual à vítima, podendo, inclusive, aditar seu pedido pessoal, este elaborado através da autoridade policial.

Podemos antever, principalmente, interesses difusos a serem tutelados no âmbito da Lei Maria da Penha, mas poderão surgir direitos coletivos, individuais homogêneos, e até mesmo individuais indisponíveis. Assim, estabelece o art. 26 da Lei nº 11.340/06 que caberá ao Ministério Público, sem prejuízo de outras atribuições, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, quando necessário, fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, e adotar, de imediato, as medidas administrativas ou judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades constatadas, (art. 26, II). Como por exemplo: em cidades que não possuem casas-abrigo para receber as vítimas da violência doméstica e familiar que estão sob ameaça de morte, o promotor de justiça está legitimado a propor ação civil pública contra o Município, a fim de que este seja compelido a criar esta política pública indispensável à proteção das vítimas e seus familiares, notadamente, nas comarcas distantes da capital.

O art. 35, inciso I, atribui ao promotor de justiça prerrogativa de requisitar força policial e serviços públicos de saúde, de educação, de

⁵ FONSECA, Antonio Cezar Lima da. Ministério Público e Lei Maria da Penha. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1268, 21 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9305>>. Acesso em: 3 abr. 2008.

⁶ O direito transindividual, ou coletivo em sentido amplo, não se enquadra nas categorias tradicionais de interesse público e privado, pois pertence a um grupo ou classe de pessoas que tenham entre si um vínculo, seja de natureza jurídica, seja de natureza fática. Esses interesses coletivos em sentido amplo podem ser classificados em três grupos, conforme o seu objeto, a sua origem e a possibilidade ou não de identificar os seus titulares. Interesses difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, como veremos a seguir. São três as características fundamentais dos direitos difusos: a indivisibilidade do objeto, de modo que deferindo a um dos interessados aproveita igualmente a todos; a indeterminação do sujeito e a ligação deles por um vínculo fático e não jurídico. Além dos interesses difusos, ainda são considerados transindividuais os direitos coletivos *stricto sensu*. O art. 81, parágrafo único, II, do Código do Consumidor conceitua interesses coletivos como “os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Por último, os interesses individuais homogêneos, embora não sejam reconhecidos como supraindividuais, admitem a tutela coletiva. O liame entre os titulares dos interesses individuais homogêneos não é a relação jurídica com a parte contrária, mas a origem fática comum.

assistência social e de segurança, entre outros. O poder de requisição de serviços públicos é próprio do exercício da função ministerial, estando previsto na Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Federal nº 8.625/93) e em outros textos legais, como o ECA (Lei Federal nº 8.069/90). A requisição está condicionada ao princípio da legalidade e deve ser formulada motivada e fundamentadamente⁷.

2.2. As atribuições penais⁸

Diante de informações prestadas diretas da ofendida ao órgão do Ministério Público, este já pode/deve atuar nas searas cível, penal e administrativa, seja requisitando inquérito policial e/ou encaminhando a ofendida para os serviços públicos de saúde e assistência social. Tais atividades, embora também acometidas à autoridade policial, não impedem a pronta intervenção do órgão ministerial, porque são medidas de urgência adotadas por agente público competente e que se encontra mais próximo da autoridade judiciária, com a finalidade de impor celeridade processual à proteção da mulher agredida.

A função criminal foi atribuída constitucionalmente ao Ministério Público, só excepcionada nos casos de ação penal privada, inclusive, a subsidiária da pública. No plano criminal, ainda, o agente ministerial tem poderes de requisição de força policial, para a proteção da mulher agredida, quando for necessário, podendo dirigir-se diretamente à autoridade policial civil ou militar, consoante o art. 26, inc. I.

Em se tratando de agressor que se enquadra nas hipóteses de segregação, o Ministério Público teve ratificada a iniciativa de postular prisão preventiva, art. 20, inciso I.

Importante ressaltar que nas comarcas onde a organização institucional distribuir atribuições em razão da matéria, a competência funcional para requisitar medidas protetivas de urgência em favor da vítima e contra o agressor será do promotor de justiça criminal, por serem elas afetas à matéria penal.

3. CONCLUSÃO

A idéia de pesquisar o fenômeno da violência doméstica contra a mulher surgiu da constatação empírica de que milhares de mulheres, em todo o mundo, são vítimas das mais diversas formas de violência e de discriminação no ambiente familiar. As estatísticas são estarrecedoras. Assassinatos, lesões corporais, mutilações, estupros, ameaças acontecem diariamente no país, de forma silenciosa, impiedosa e impune.

O mais grave é que a violência doméstica ainda é uma criminalidade oculta, isto é, as estatísticas extraídas de inquéritos policiais e ações penais são incapazes de definir a real dimensão do problema. Na maioria dos casos, as vítimas se calam, movidas pelo medo, insegurança, dependência econômica, pela preservação da família ou mesmo pela desaprovação social.

A situação é tão grave que instituições multilaterais como a ONU e a OEA têm elaborado diversos documentos (convenções e pactos - tratados) exigindo soluções para a prevenção e repressão deste delito.

Diante da necessidade de cumprir os Tratados assinados e ratificados pelo Brasil em âmbito internacional, foi elaborada e publicada a Lei nº 11.340/06, chamada "Maria da Penha", que trouxe profundas modificações no cenário jurídico brasileiro ao proibir a aplicação de cestas básicas para os delitos de violência doméstica, vedar a aplicação da Lei dos Juizados Especiais Criminais, incluir medidas protetivas de urgência em benefício das vítimas e contra o agressor, instituir políticas públicas em favor das vítimas, recomendar a criação de Juizados de Violência Doméstica e ampliar a atuação do Ministério Público.

A Lei nº 11.340/06 apesar de não ser perfeita, apresenta uma estrutura adequada e específica para atender a complexidade do fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher ao prever mecanismos de prevenção, assistência às vítimas, políticas públicas e punição mais rigorosa para os agressores.

⁷ HERMANN, Leda Maria. *Maria da Penha Lei com nome de Mulher: violência doméstica e familiar*. Campinas: Servanda, 2007, p. 206.

⁸ FONSECA, Antonio Cezar Lima da. Ministério Público e Lei Maria da Penha. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1268, 21 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9305>>. Acesso em: 3 abr. 2008.

Nesse contexto, o Ministério Público é o grande parceiro da sociedade na promoção e proteção de direitos fundamentais. Reconhecendo sua grande importância na salvaguarda dos direitos humanos das mulheres, a Lei Maria da Penha estabeleceu, em vários dos seus dispositivos, uma atuação efetiva do *Parquet* ora como fiscal da lei, ora como titular da ação penal pública.

Ciente desta nova realidade, os Ministérios Públicos Estaduais devem promover cursos e capacitações nas questões de gênero, bem como no tocante às inovações constantes na Lei Maria da Penha, com os seus membros e servidores, a fim de prestarem um atendimento eficiente às vítimas e seus familiares, bem como buscarem uma homogeneidade na aplicação dos dispositi-

vos legais, no melhor interesse das vítimas.

Importante também é a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar em todos os Estados da Federação, nas capitais e também no interior, dotados de estrutura para prestar atendimento jurídico, social e psicológico às vítimas e agressores.

Ademais, também cabe ao Ministério Público como órgão agente, buscar o engajamento dos poderes públicos visando a uma melhor estrutura de atendimento às vítimas nos centros de apoio, nas casas-abrigo, nas delegacias de polícia, nos hospitais, nos centros de atendimento psico-sociais etc, bem como utilizar a ação civil pública com a finalidade de implementar políticas públicas em prol dos direitos humanos das mulheres vítimas da violência doméstica.