

# Balanço de 25 anos da legislação sobre a violência contra as mulheres no Brasil

Valéria Pandjarian<sup>1</sup>

## Introdução: considerações preliminares

Nos últimos 25 anos, o ordenamento jurídico brasileiro sofreu diversas mudanças no que diz respeito aos direitos das mulheres, e em especial ao tema da violência contra as mulheres. Do ponto de vista normativo, a grande maioria dessas mudanças foi bastante positiva e representou um avanço no tratamento do tema, mas algumas não tiveram impacto e outras tiveram, até mesmo, um impacto especialmente negativo no enfrentamento jurídico da problemática.

Inobstante, algumas mudanças simplesmente *não* ocorreram, deixando descompasso, defasagens e lacunas na legislação nacional ao longo destas últimas décadas, as quais demandam atenção prioritária e necessitam ser tratadas de forma adequada, com o fim de responder à atual realidade sóciojurídica das mulheres vítimas e/ou em situação de violência.

O objetivo deste artigo, portanto, é traçar um panorama geral da “trajetória” da legislação brasileira sobre a violência contra as mulheres, destacando os alcances e limites da lei, a partir de uma abordagem crítica sobre o que mudou, o que ainda não mudou e o que deve (ou deveria) mudar na legislação nacional.

Nesse sentido, e na medida do possível, buscar-se-á também identificar os principais acertos e vitórias, bem como os principais equívocos e reveses desse percurso, apontando para os desafios a serem enfrentados no campo legislativo em relação ao tema em análise.

---

1 **Valéria Pandjarian** é advogada feminista e consultora em gênero e direitos humanos. À época da elaboração deste artigo coordenava a área de violência do Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) e integrava o conselho fiscal do Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde e do Instituto Patrícia Galvão. Integrava também o conselho diretor da Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos (ADVOCACI) e o conselho consultivo do Centro Dandara de Promotoras Legais Populares, além de ser consultora da AGENDE - Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento. É co-autora do livro “*Estupro: crime ou cortesia?*” *Uma abordagem sóciojurídica de gênero* (Safe, 1998) e da publicação *Vem pra Roda! Vem pra Rede! Guia de apoio à construção de redes de serviços para o enfrentamento da violência contra a mulher* (Rede Mulher de Educação, 2003).

A propósito, a análise aqui empreendida estará focada sob o aspecto mais estritamente legal, vale dizer, não haverá ou haverá poucos desenvolvimentos no que diz respeito à implementação da legislação, em que pese sejam ainda “gritantes” os limites entre a lei e o acesso aos direitos, na prática, para as mulheres vítimas de violência.

Também se vai buscar imprimir uma abordagem da legislação na perspectiva feminista, de gênero e de direitos humanos, destacando, na medida possível, as principais reivindicações e demandas do movimento feminista e de mulheres e sua participação nos processos de mudança - e de *não* mudança - da legislação sobre violência contra as mulheres. Para tanto, como principais documentos de referência, além das declarações e tratados internacionais de direitos humanos e das leis nacionais de alcance federal relevantes para o tema (Constituição Federal, Códigos e leis esparsas), buscar-se-á resgatar também a Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes, bem como alguns projetos de lei em tramitação, entre outros documentos.

## **Marcos político e jurídico-normativo**

Ao longo destes últimos 25 anos, operou-se uma significativa mudança no paradigma político-jurídico brasileiro, trazendo para as mulheres conquistas políticas e legais que são, na sua extensa maioria, fruto dos processos de articulação, reivindicação e atuação dos movimentos e organizações feministas e de mulheres no âmbito nacional e internacional.

Nesses processos, pode-se mencionar como referência, entre outros, os seguintes documentos e legislações:

A.No plano internacional: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, ONU, 1979); a Recomendação Geral No. 19 do Comitê CEDAW (ONU,1992); a Declaração sobre Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (ONU, 1993); as Declarações e Programas de Ações decorrentes das principais Conferências Internacionais das Nações Unidas (Viena/93, Cairo/94 e Beijing/95); a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, OEA, 1994); o Relatório do Comitê CEDAW em relação ao Brasil (ONU, 2003).

B.No plano nacional: a Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes (1986); a Constituição Federal (1988); o novo Código Civil (2003); o Código Penal (1940) e as leis esparsas que ao longo destas décadas produziram reformas no campo penal e processual penal, além de outras legislações - como a Lei 9099 (1995) - que, nem

sempre de forma positiva, acabaram afetando o tratamento jurídico do tema da violência contra as mulheres.

A partir das referências mencionadas, buscar-se-á considerar a seguir as principais normativas, com o objetivo de mapear a trajetória do que mudou, ainda não mudou e deverá - ou deveria - mudar no panorama da legislação brasileira sobre violência contra as mulheres.

## **A. Plano internacional**

### ***Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher***

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) foi aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1979, entrando em vigor no plano internacional em 1981.

A CEDAW é um tratado internacional de direitos humanos das mulheres que define em que consiste a discriminação contra as mulheres, estabelece uma agenda para ações nacionais com o fim de eliminá-la e prevê uma série de direitos a serem respeitados, protegidos e implementados (arts. 1º a 16).

Fundamenta-se a Convenção na dupla obrigação dos Estados em “*assegurar a igualdade entre homens e mulheres e eliminar a discriminação contra a mulher*” no exercício de seus direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais, tanto na esfera pública como na privada.

A CEDAW foi ratificada pelo Estado brasileiro em 1984, com reservas a artigos que tratam da igualdade entre homens e mulheres no âmbito da família (arts.15, parágrafo 4, e 16, parágrafo 1o, a), c), g) e h), as quais foram retiradas pelo país somente em 1994.

Ao ratificar a CEDAW, o Estado brasileiro incorporou a seu ordenamento jurídico interno a definição legal de “*discriminação contra a mulher*” da Convenção (art. 1º)<sup>2</sup>, comprometendo-se a adotar todas as medidas necessárias, inclusive de *caráter legislativo*, para eliminá-la, nas formas previstas em seu artigo 2º<sup>3</sup>.

---

2 “Artigo 1º. 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 da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo”.

3 “Artigo 2º. Os Estados-Partes condenam a discriminação contra a mulher em todas as suas formas, concordam em seguir, por todos os meios apropriados e sem dilações, uma política destinada a eliminar a discriminação contra a mulher, e com tal objetivo se comprometem a: a) consagrar, se ainda não o tiverem feito,

Comprometeu-se, também, como os demais Estados-Partes da Convenção, a enviar relatórios periódicos ao Comitê CEDAW que monitora a implementação da Convenção, informando sobre as medidas adotadas para tanto.<sup>4</sup>

*“Em 1989, o Comitê que monitora a Convenção, por meio da Recomendação Geral No. 12, aprovada em seu 8º período de sessões, recomendou que os Estados-Partes incluíssem em seus relatórios informação sobre a violência e sobre as medidas adotadas para fazer-lhe frente, por considerar a violência contra a mulher como uma forma de discriminação que impede gravemente o desfrute de seus direitos e liberdades em pé de igualdade com o homem.*

*O Comitê concluiu que os informes dos Estados-Partes nem sempre refletiam de maneira apropriada a estreita relação entre a discriminação contra as mulheres, a violência contra elas e as violações dos direitos humanos e as liberdades fundamentais. Para o Comitê, a aplicação cabal da Convenção exige que os Estados adotem medidas positivas para eliminar todas as formas de violência contra a mulher.*

*Nesse sentido, a **Recomendação Geral No. 19 - “A violência contra a mulher”**, aprovada pelo Comitê em 1992, em seu 11º período de sessões, dispõe expressamente que a definição de discriminação contra a mulher, prevista no art. 1º da Convenção, inclui a violência baseada no sexo, isto é, a violência dirigida contra a mulher porque é mulher ou que a afeta de forma desproporcional. Estabelece que a Convenção aplica-se à violência perpetrada por autoridades públicas e por quaisquer pessoas, organizações ou empresas, e que os Estados também podem ser responsáveis por atos privados, se não adotam medidas com a devida di-*

---

em suas constituições nacionais ou em outra legislação apropriada, o princípio da igualdade do homem e da mulher e assegurar por lei outros meios apropriados à realização prática desse princípio; b) adotar medidas adequadas, legislativas e de outro caráter, com as sanções cabíveis e que proíbam toda discriminação contra a mulher; c) estabelecer a proteção jurídica dos direitos da mulher numa base de igualdade com os do homem e garantir, por meio dos tribunais nacionais competentes e de outras instituições públicas, a proteção efetiva da mulher contra todo ato de discriminação; d) abster-se de incorrer em todo ato ou a prática de discriminação contra a mulher e zelar para que as autoridades e instituições públicas atuem em conformidade com esta obrigação; e) tomar as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher praticada por qualquer pessoa, organização ou empresa; f) adotar todas as medidas adequadas, inclusive de caráter legislativo, para modificar ou derrogar leis, regulamentos, usos e práticas que constituam discriminação contra a mulher; g) derrogar todas as disposições penais nacionais que constituam discriminação contra a mulher.”

<sup>4</sup> O Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW), formado por 23 especialistas independentes, é o órgão da ONU criado para monitorar o cumprimento das obrigações com a Convenção contraídas pelos Estados Partes. A CEDAW estabelece, em seu artigo 18, como único mecanismo de monitoramento da sua implementação, a sistemática de envio, pelos Estados Partes, de relatórios periódicos ao Comitê, informando sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras adotadas para implementar os direitos consagrados pela Convenção, sem qualquer tipo de sanção caso o país não os apresente.

*ligência para impedir a violação dos direitos ou para investigar e castigar os atos de violência e indenizar as vítimas.”<sup>5</sup>*

É de se ressaltar que, quando da análise do Relatório Oficial Brasileiro pelo Comitê CEDAW, em 2003<sup>6</sup>, a violência contra as mulheres foi uma das mais destacadas áreas de preocupações e recomendações, em especial no que se refere à necessidade de uma legislação específica sobre violência doméstica contra a mulher, à violência praticada contra mulheres e meninas indígenas e à problemática do tráfico de mulheres.

O tratamento específicos destes temas pelo Comitê em suas recomendações, sem dúvida, foi fruto exitoso das propostas e reivindicações dos movimentos, redes e organizações feministas e de mulheres brasileiras consolidadas no Relatório Alternativo da Sociedade Civil,<sup>7</sup> o qual foi apresentado ao Comitê CEDAW para subsidiar paralelamente a análise do Relatório Oficial do Governo. Nesse sentido, o Comitê manifestou em seu Relatório final<sup>8</sup>:

- Em referência à legislação sobre violência doméstica contra as mulheres (parágrafos 37 e 38 do Relatório do Comitê CEDAW)

---

O Brasil embora tenha ratificado a CEDAW em 1984, somente em 2002 apresentou, pela primeira vez, o relatório de prestação de contas em relação ao cumprimento da Convenção (consolidando em um só documento os relatórios devidos pendentes, relativos aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001). Em face dessa frágil sistemática de relatórios prevista pela CEDAW foi aprovado pela ONU o Protocolo Facultativo à CEDAW, instaurando o procedimento de comunicações que permite envio de denúncias contra os Estados diretamente ao Comitê CEDAW e o procedimento de investigações contra um Estado caso haja informação confiável de graves ou sistemáticas violações aos direitos consagrados na CEDAW. O Protocolo Facultativo à CEDAW foi ratificado pelo Brasil em 2002, e para tanto foi fundamental o trabalho de *lobby* da sociedade civil na Campanha pela sua ratificação liderada pela AGENDE - Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento.

5 CEDAW: Relatório Nacional Brasileiro. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Coordenação de Flávia Piovesan e Silvia Pimentel. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos da Mulher, 2002, pg. 46. O Relatório pode ser facilmente encontrado na página web da AGENDE ([www.agende.org.br](http://www.agende.org.br)) ou do CLADEM ([www.cladem.org](http://www.cladem.org)).

6 Idem final da nota anterior.

7 Ver “Documento do Movimento de Mulheres para o Cumprimento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, pelo Estado Brasileiro: Propostas e Recomendações”. ([www.agende.org.br](http://www.agende.org.br) ou [www.cladem.org.br](http://www.cladem.org.br)).

8 A versão integral do Relatório do Comitê CEDAW em português (CEDAW/C/2003/II/CRP.3/Add.2/Rev.1, 18 de Julho de 2003, Original: Inglês) pode ser facilmente encontrada na página web da AGENDE ([www.agende.org.br](http://www.agende.org.br)).

Embora reconhecendo os esforços feitos para enfrentar a violência contra as mulheres, incluindo o estabelecimento das delegacias de polícia especializadas (DEAMS) e abrigos, o Comitê está preocupado com a persistência da violência contra as mulheres e meninas, incluindo a violência doméstica e a violência sexual, a existência de punições tolerantes para os agressores e a ausência de uma lei específica sobre violência doméstica. O Comitê está profundamente preocupado com o fato de que a violência contra as mulheres, incluindo a violência doméstica e a violência sexual, não esteja sendo suficientemente enfrentado devido à falta de dados e informações. O Comitê insta ao Estado-parte tomar todas as medidas necessárias para combater a violência contra as mulheres em conformidade com a Recomendação Geral do Comitê No. 19 para prevenir a violência, punir os agressores e prover serviços para as vítimas. Recomenda que o Estado-parte adote sem demora legislação sobre violência doméstica e tome medidas práticas para seguir e monitorar a aplicação desta lei e avaliar sua efetividade. Requer ao Estado-parte prover informação abrangente e dados sobre a violência contra as mulheres em seu próximo relatório periódico. (grifo nosso)

- Em referência à violência contra mulheres e meninas indígenas (parágrafos 39 e 40 do Relatório do Comitê CEDAW)

O Comitê está preocupado com relatos de que mulheres indígenas estão sendo sexualmente abusadas por forças militares e garimpeiros em terras indígenas. O Comitê observa que o Governo está considerando desenvolver um código de conduta para regular a presença das forças armadas em terra indígenas.

O Comitê invoca ao Estado-parte tomar as medidas necessárias para promover a conscientização sobre a situação das mulheres e meninas indígenas e assegurar que a violência sexual contra elas seja investigada e punida como um crime grave. Também insta ao Estado-parte adotar medidas preventivas, incluindo prontamente investigações disciplinares e programas de educação em direitos humanos para as forças armadas e pessoal encarregado do cumprimento da lei.

- Em referência à problemática do tráfico de mulheres (parágrafos 41 e 42 do Relatório do Comitê CEDAW)

O Comitê está preocupado com o aumento da taxa de incidência de várias formas de exploração sexual e tráfico de mulheres e meninas no Brasil, tanto internamente quanto nas zonas de fronteiras. Está particularmente preocupado com a participação de pessoal policial e com sua conivência com a exploração e tráfico e com a impunidade dos abusadores, agressores, exploradores e traficantes, como relatado pelo Estado. O Comitê observa a falta de dados desagregados por sexo e a informação insuficiente sobre a exploração sexual de crianças e adolescentes de rua.

O Comitê recomenda a formulação de uma ampla estratégia para combater o tráfico de mulheres e meninas, o qual deveria incluir a investigação e punição dos ofensores e a proteção e suporte para as vítimas. Recomenda a introdução de medidas voltadas a eliminar a vulnerabilidade das mulheres aos traficantes, particularmente das mulheres jovens e meninas. Recomenda que o Estado-parte edite uma legislação anti-tráfico e faça da luta contra o tráfico de mulheres e meninas uma alta prioridade. O Comitê requer ao Estado-parte incluir ampla informação e dados em seu próximo relatório sobre a questão, bem como sobre a situação das crianças e adolescentes de rua e sobre as políticas adotadas para enfrentar estes problemas específicos. (grifo nosso)

As recomendações mencionadas são, pois, instrumentos de extrema relevância na busca por avanços políticos e normativos no âmbito interno no que tange à violência contra as mulheres.

### ***Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher***

*“Em 1994, foi aprovada, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), no âmbito do sistema regional interamericano de direitos humanos, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - “Convenção de Belém do Pará”.*

*Ao adotar a definição de violência contra a mulher prevista na Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher da Organização das Nações Unidas (ONU, 1993), a Convenção de Belém do Pará reitera ser a violência física, sexual e/ou psicológica contra a mulher uma violação aos direitos humanos; incorpora a categoria gênero como fundamento da violência contra a mulher; estabelece um catálogo de direitos, a fim de que as mulheres tenham assegurado o direito a uma vida livre de violência, na esfera pública e privada; abarca um amplo conceito de violência doméstica e familiar, bem como enumera os deveres a serem implementados pelos Estados-partes.”<sup>9</sup>*

---

<sup>9</sup> Idem nota 7.

A Convenção de Belém do Pará foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 1995, e com isso passamos a contar, portanto, com referências legais específicas sobre o tema.

Nesse sentido, incorporou-se à legislação nacional a definição de violência contra a mulher da Convenção como “*qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado*”(art. 1º). Também ficaram explícitos na lei brasileira os espaços e as relações privilegiadas em que esta violência pode ocorrer, conforme preceitua o artigo 2º da Convenção:

“Entender-se-á que violência contra a mulher inclui a violência física, sexual e psicológica:

- a. que tenha ocorrido dentro da família ou unidade doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal, em que o agressor conviva ou haja convivido no mesmo domicílio que a mulher e que compreende, entre outros, estupro, violação, maus-tratos e abuso sexual:
- b. que tenha ocorrido na comunidade e seja perpetrada por qualquer pessoa e que compreende, entre outros, estupro, abuso sexual, tortura, maus tratos de pessoas, tráfico de mulheres, prostituição forçada, seqüestro e assédio sexual no lugar de trabalho, bem como em instituições educacionais, estabelecimentos de saúde ou qualquer outro lugar, e
- c. *que seja perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra.*”

Ainda foi incorporado o elenco de direitos a serem respeitados, protegidos e implementados no âmbito nacional (arts.3, 4, 5 e 6),<sup>10</sup> ressaltando-se que o direito a viver de livre

---

10 “Artigo 3º. Toda mulher tem direito a uma vida livre de violência, tanto no âmbito público como no privado. Artigo 4º. Toda mulher tem direito ao reconhecimento, gozo, exercícios e proteção de todos os direitos humanos e às liberdades consagradas pelos instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humanos. Estes direitos compreendem, entre outros: a. o direito a que se respeite sua vida; b. o direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral; c. o direito à liberdade e à segurança pessoais; d. o direito a não ser submetida a torturas; e. o direito a que se refere a dignidade inerente a sua pessoa e que se proteja sua família; f. o direito à igualdade de proteção perante a lei e da lei; g. o direito a um recurso simples e rápido diante dos tribunais competentes, que a ampare contra atos que violem seus direitos; h. o direito à liberdade de associação; i. o direito à liberdade de professar a religião e as próprias crenças, de acordo com a lei; j. o direito de ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, incluindo a tomada de decisões. Artigo 5º. Toda mulher poderá exercer livre e plenamente seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e contará com a total proteção desses direitos consagrados nos instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humanos. Os Estados-partes reconhecem que a violência contra a mulher impede e anula o exercício desses direitos. Artigo 6º. O direito de toda mulher a uma vida livre de violência incluir, entre outros: a. o direito da mulher de ser livre de toda forma de discriminação, e b. o direito da mulher ser valorizada e educada livre de padrões estereotipados de comportamento e práticas sociais e culturais baseados em conceitos de inferioridade de subordinação.”



de violência abrange, entre outros, o direito a viver livre de toda forma de discriminação.

O Estado brasileiro se comprometeu, ademais, com o dever de adotar medidas imediatas<sup>11</sup> e progressivas<sup>12</sup> para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, entre os quais ressalta-se a obrigação de promover mudanças de *caráter legislativo* no âmbito nacional.

Além disso, para fins de cumprimento dos deveres estabelecidos, deve-se atentar para o fato de que a Convenção determina que *“os Estados-partes terão especialmente em conta a situação de vulnerabilidade à violência que a mulher possa sofrer em consequência, entre outras, de sua raça ou de sua condição étnica, de migrante, refugiada ou deslocada. No mesmo sentido se considerará a mulher submetida à violência quando estiver grávida, for excep-*

---

11 Ver Artigo 7º. Os Estados-partes condenam toda as formas de violência contra a mulher e concordam em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas orientadas e prevenir, punir e erradicar a dita violência e empenhar-se em: a. abster-se de qualquer ação ou prática de violência contra a mulher e velar para que as autoridades, seus funcionários, pessoal e agentes e instituições públicas se comportem conforme esta obrigação; b. atuar com a devida diligência para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher; c. incluir em sua legislação interna normas penais, civis e administrativas, assim como as de outra natureza que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher e adotar as medidas administrativas apropriadas que venham ao caso; d. adotar medidas jurídicas que exijam do agressor abster-se de fustigar, perseguir, intimidar, ameaçar, machucar, ou pôr em perigo a vida da mulher de qualquer forma que atente contra sua integridade ou prejudique sua propriedade; e. tomar todas as medidas apropriadas, incluindo medidas de tipo legislativo, para modificar ou abolir lei e regulamentos vigentes, ou para modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistências ou a tolerância da violência contra a mulher.

f. estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher que tenha sido submetida à violência, que incluam, entre outros, medidas de proteção, um julgamento oportuno e o acesso efetivo a tais procedimentos;

g. estabelecer os mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher submetida à violência tenha acesso efetivo a ressarcimento, reparação do dano ou outros meios de compensação justos e eficazes; e h. adotar as disposições legislativas ou de outra índole que sejam necessárias para efetivar esta Convenção.”

12 “Artigo 8º Os Estados-partes concordam em adotar, em forma progressiva, medidas específicas, inclusive programas para: a. fomentar o conhecimento e a observância do direito da mulher a uma vida livre de violência o direito da mulher a que se respeitem para protejam seus direitos humanos; b. modificar os padrões sócio-culturais de conduta de homens e mulheres, incluindo a construção de programas de educação formais e não-formais apropriados a todo nível do processo educativo, para contrabalançar preconceitos e costumes e todo outro tipo de práticas que se baseiem na premissa da inferioridade ou superioridade de qualquer dos gêneros ou nos papéis estereotipados para o homem e a mulher ou legitimam ou exacerbam a violência contra a mulher; c. fomentar a educação e capacitação do pessoal na administração da justiça, policial e demissão funcionários encarregado da aplicação da lei assim como do pessoal encarregado das políticas de prevenção, sanção e eliminação da violência contra a mulher; d. aplicar os serviços especializados apropriados para o atendimento necessário à mulher submetida à violência, por meio de entidades dos setores público e privado, inclusive abrigos, serviços de orientação para toda a família, quando for o caso, e cuidado e custódia dos

*cional, menor de idade, anciã, ou estiver em situação sócio-econômica desfavorável ou afetada por situações de conflitos armados ou de privação de sua liberdade” (art. 9º).*

Da mesma forma que ocorre em relação à CEDAW (ONU), o Brasil também se submeteu aos mecanismos internacionais de monitoramento da OEA aplicáveis à Convenção de Belém do Pará.<sup>13</sup> Nessa perspectiva, a Belém do Pará significou para o Brasil uma ferramenta jurídica poderosa no enfrentamento da violência contra as mulheres, a qual foi utilizada com êxito, pelas organizações da sociedade civil, no que se refere à denúncia sobre a violência doméstica contra as mulheres no país.

Nesse sentido foi histórica a decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso *Maria da Penha vs. Brasil* (Caso 12.051, Informe 54/01, CIDH/OEA [www.oas.org](http://www.oas.org)) que, em 2001, pela primeira vez aplicou a Convenção de Belém do Pará e responsabilizou o Estado brasileiro por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres, estabelecendo recomendações não só a título

---

menores afetado.; e. fomentar e apoiar programas de educação governamentais e do setor privado destinados a conscientizar o público sobre os problemas relacionados com a violência contra a mulher, os recursos jurídicos e a reparação correspondente; f. oferecer à mulher submetida à violência acesso a programas eficazes de reabilitação e capacitação que lhe permitam participar plenamente na vida pública, privada e social; g. estimular os meios de comunicação e elaborar diretrizes adequadas de difusão que contribuam para a erradicação da violência contra a mulher em todas suas formas e a realçar o respeito à dignidade da mulher; h. garantir a investigação e recompilação de estatísticas e demais informações pertinentes sobre as causas, conseqüências e freqüência da violência contra a mulher, como objetivo de avaliar a eficácia das medidas para prevenir, punir e eliminar a violência contra a mulher e de formular e aplicar as mudanças que sejam necessárias; i. promover a cooperação internacional para o intercâmbio de idéias e experiências e a execução de programas destinados a proteger a mulher objeto de violência.”

13 Mecanismos Interamericanos de Proteção:

“Artigo 10. Com o propósito de proteger o direito da mulher a uma vida livre de violência, nos informes nacionais à Comissão Interamericana de Mulheres, os Estados—parte deverão incluir informação sobre as medidas adotadas para prevenir e erradicar a violência contra a mulher, para assistir a mulher afetado pela violência, assim como sobre as dificuldades que observem na aplicação das mesmas e dos fatores que contribuam à violência contra a mulher.

Artigo 11. Os Estados-partes nesta Convenção e a Comissão Interamericana de Mulheres poderão requerer à Corte Interamericana de Direitos Humanos opinião consultiva sobre a interpretação desta Convenção.

Artigo 12. Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-membros da Organização, pode apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições que contenham denúncias ou queixas de violação do artigo 7º da presente Concepção pelo Estado-parte, e a Comissão considera-las-á de acordo com as normas e os requisitos de procedimento para apresentação e consideração de petições estipuladas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no Estatuto e Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.”

A propósito do tema, foi aprovado em outubro de 2004 um Mecanismo de Seguimento à Implementação da Convenção de Belém do Pará, o qual possuirá um Comitê de Especialistas que examinará Relatórios enviados pelos Estados sobre o cumprimento da Convenção e estabelecerá recomendações aos mesmos.

individual, de reparação em relação à violência sofrida por Maria da Penha, mas também a título coletivo, referentes à adoção de medidas legislativas e de políticas públicas para enfrentar a problemática no país<sup>14</sup>.

Vale destacar, pois, entre as recomendações da Comissão ao Estado brasileiro:

- a) Medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica;
- b) Simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias de devido processo;
- c) O estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às conseqüências penais que gera;
- d) Multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las dos recursos especiais necessários à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, bem como prestar apoio ao Ministério Público na preparação de seus informes judiciais.
- e) Incluir em seus planos pedagógicos unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como ao manejo dos conflitos intrafamiliares. (grifos nossos)

Como se pode ver, a ratificação pelo Brasil da CEDAW e da Convenção de Belém do Pará representou um inegável avanço político e normativo para as mulheres brasileiras, em especial pela relação indissociável que fazem entre discriminação e violência, pelo marco legal que instauraram no âmbito interno do país, e pela utilização exitosa que já se fez, em relação ao Brasil, dos mecanismos internacionais de monitoramento destas Convenções.

Contudo, a aplicação destas convenções como normas internas no país enfrentam,

---

14 Maria da Penha, em 1983, sofreu uma tentativa de homicídio por parte de seu então marido, quem lhe disparou um tiro nas costas enquanto ela dormia, deixando-a paraplégica. Até 1998 o processo criminal contra seu agressor ainda não tinha sido encerrado no âmbito nacional, razão pela qual CEJIL e CLADEM encaminharam o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O Estado brasileiro não se manifestou em relação ao caso diante da Comissão e acabou sendo responsabilizado por violações à Convenção Americana de Direitos Humanos e à Convenção de Belém do Pará. Somente em virtude desta decisão é que foi possível lograr o encerramento do processo no âmbito nacional, bem como a prisão do agressor. Ainda resta, contudo, o cumprimento de outras recomendações da decisão pelo Estado, em especial no que se refere ao pagamento de uma indenização à Maria da Penha e medidas para investigar e punir os responsáveis pela demora injustificada na prestação jurisdicional, entre outras.

entre tantos obstáculos, aqueles decorrentes da discussão jurídica sobre seu “*status*” de norma constitucional ou não. Há pelo menos duas correntes principais: uma que lhes atribui natureza de norma infraconstitucional e, outra, natureza de norma constitucional.

A esse respeito, a Constituição Federal estabeleceu, em seu artigo 5º, § 2º, que “*os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados, e dos tratados internacionais de que o Brasil seja parte*”.

A despeito deste artigo, infelizmente, “*o Supremo Tribunal Federal, que é a instância máxima de interpretação da Constituição, entendeu até o presente momento que os tratados internacionais ratificados pelo Brasil ingressam no sistema jurídico como normas inferiores à Constituição*”.<sup>15</sup>

Todavia, a recente Emenda Constitucional No. 45, sobre a **Reforma do Judiciário Brasileiro, publicada no Diário Oficial da União em 31.12.04, acresceu um § 3º** ao artigo 5º, estabelecendo que “*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*”.

Espera-se que com esse dispositivo se possa reforçar e consolidar a argumentação e interpretação da natureza e hierarquia constitucional dos tratados internacionais de direitos humanos, há muito defendidas por constitucionalistas e internacionalistas com posições mais progressistas.

A propósito, nesse sentido, vale lembrar que, anterior à Constituição de 88, a Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes já reivindicava a “*garantia de integração, ao texto constitucional, dos Tratados e Convenções internacionais dos quais o Brasil é subscritor, que consagrem os direitos fundamentais, humanos e sociais, entre os quais os que proíbem o tratamento discriminatório, com exigibilidade do seu cumprimento*”.<sup>16</sup>

## **B. Plano Nacional**

### **•Constituição Federal**

Após 21 anos de ditadura, a promulgação da Constituição Federal, em 1988, representou o grande marco político-jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país.

---

15 MASSULA, Letícia & MELO, Mônica de. “Esforços e atividades dirigidas a erradicar a violência doméstica contra as mulheres no Brasil”. CLADEM, São Paulo, 2004 (disponível no site: <http://www.cladem.com/portugues/regionais/Violenciadegenero/Projeto/index.asp>)

16 PIMENTEL, Sílvia. *A Mulher e a Constituinte. Uma contribuição ao debate*. Cortez Editora/EDUC, 2ª edição, São Paulo, 1987, pg. 77.

Significou, ainda, no plano jurídico nacional, “*um marco, no tocante aos novos direitos da mulher e à ampliação de sua cidadania, fato esse que se deveu, principalmente, à articulação das próprias mulheres na Assembleia Nacional Constituinte, com a apresentação de emendas populares que garantiram a inclusão dos direitos da mulher, permitindo que o documento constitucional tivesse um perfil mais igualitário*”.<sup>17</sup>

É de se ressaltar que a participação das mulheres no processo constituinte foi algo inédito, de grandes proporções e repercussões sem precedentes na história político-jurídica do país.

Com o lema “*Constituinte prá valer tem que ter palavra de mulher*”, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher lançou a campanha *Mulher e Constituinte*, em 1985, a qual mobilizou discussões e debates entre as mulheres, durante meses, por todo o país, e resultou na elaboração da “*Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes*”, a qual foi entregue ao Congresso Nacional no dia 26 de agosto de 1986, pelas mãos de mais de mil mulheres.

No entender da jurista feminista Silvia Pimentel, à época, a Carta foi “*a mais ampla e profunda articulação reivindicatória feminina brasileira. Nada igual, nem parecido. É marco histórico da práxis política da mulher, grandemente influenciada pela teoria e práxis feministas dos últimos 10 anos*”.<sup>18</sup>

E a Carta não se limitou às reivindicações relacionadas somente às especificidades das mulheres. “*Mostrou que as coloca dentro do contexto mais amplo das questões gerais que interessam a todos, homens e mulheres*”. Ademais, apresentou propostas fossem para “*informar diretamente o texto constitucional*”, fossem “*para inspirar legislação complementar e ordinária*” que deveria seguir-se à nova Constituição.<sup>19</sup>

Importa frisar que este momento histórico foi caracterizado por uma atuação forte dos movimentos feminista e de mulheres organizados em aliança com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, que ocuparam todos os espaços públicos de debate e discussão no processo constituinte. As mulheres, organizadas em seus movimentos, estavam inteiramente voltadas e dedicadas a esse processo constituinte. O clima era de dedicação integral mesmo. Era um momento privilegiado em que o movimento, além de estar bem organizado e mobilizado, atuante, contava com um Conselho forte e também atuante, o que efetivamente garantiu êxito em suas ações. Essa atuação em parceria do movimento com o Conselho no processo constituinte ficou publicamente caracterizado como o “*lobby do batom*”. Vale dizer que, a participação da sociedade civil organizada,

---

17 MASSULA, Leticia & MELO, Mônica de.op.cit..

18 PIMENTEL, Silvia. Op. Cit., pg. 72.

19 Idem nota anterior, pg.73.

somada ao apoio de um órgão governamental fortalecido, veio garantir maior potencialidade e eficácia às ações pretendidas. A Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes foi o símbolo de todo esse processo, talvez o maior e único na história do movimento de mulheres brasileiro.

As mulheres marcaram, assim, a Constituição Federal de 1988. Cerca de 80% de suas reivindicações foram incorporadas ao texto constitucional. Poderíamos dizer que, em seus preceitos mais fundamentais, a Constituição Federal tem “a cara da mulher brasileira”. E como documento jurídico e político das cidadãs e cidadãos brasileiros, a Constituição rompeu com um sistema legal fortemente discriminatório em relação à mulher.

Assim, pela reivindicação das mulheres, no artigo 5º, inciso I, a Constituição estabeleceu que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”, e no inciso XLI deste mesmo artigo, que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais”.

Na mesma linha, o princípio constitucional da igualdade contemplou-se também no âmbito das relações domésticas e familiares, trazendo consequências no plano da legislação infraconstitucional, em especial no campo do direito da família e penal. Assim, as mulheres conseguiram garantir, no artigo 226 § 5º da Constituição que “*os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher*”.

Mais especificamente em relação ao tema da violência, a principal conquista jurídica das mulheres foi a inclusão do § 8º no artigo 226, estabelecendo que “*O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações*”.

Sem dúvida, este dispositivo constitucional significou um inegável avanço no marco jurídico, fruto do desvelamento do tabu da violência doméstica que as mulheres foram fazendo em sua histórica luta, e fruto também da reivindicação que estava colocada na Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes, de que a lei deveria coibir a violência na constância das relações familiares.

O avanço, entretanto, de alguma forma, e paradoxalmente, acabou contribuindo para a invisibilização da mulher no que se refere à violência, em especial no âmbito privado, em que pese sejam as mulheres as grandes destinatárias deste tipo de violência. Vale dizer, a violência contra a mulher, seja na esfera privada ou pública, não foi explicitamente tratada na Constituição, e acabou ficando diluída no parágrafo da violência na família e nos preceitos de tratamento igualitário.

É importante ressaltar, portanto, que a Constituição em nenhum momento fala es-

pecificamente sobre violência contra a mulher, mas tão somente em violência nas relações familiares, no capítulo inteiro que dedica à família, à criança e ao adolescente e ao idoso.<sup>20</sup> Inobstante a grande conquista, talvez pudesse ser levantado como hipótese que um dos reveses tenha sido o fato de que a própria Carta da Mulher Brasileira, em seu tópico sobre a família, tratou da violência no âmbito das relações familiares, sem propor uma referência específica à mulher, e ainda, que em seu tópico específico sobre violência contra a mulher, a Carta tenha se dirigido mais a reivindicações relacionadas à legislação infraconstitucional, mas que tranquilamente poderiam inspirar uma formulação para o texto constitucional, o que infelizmente não ocorreu.

Todavia, nada disso desmerece a grande conquista e poder das mulheres em garantir a inclusão desses temas tão importantes na Constituição. Tratam-se apenas de algumas hipóteses e conjecturas que podem servir para justificar a ausência de um dispositivo constitucional específico sobre violência contra a mulher tanto no âmbito público quanto privado.

E por certo, também, esta invisibilização da violência contra a mulher no texto constitucional está dentro de um contexto político e cultural bem mais amplo. Além do que, vale lembrar que, à época da Constituição Federal, ainda não tinham sido criadas nem a Recomendação Geral No. 19 da CEDAW e nem a Convenção de Belém do Pará, que tratam especificamente da violência contra a mulher, o que, sem dúvida, poderia ter mudado o cenário de elaboração do texto constitucional quanto a este tema.

Inobstante, para aquelas pessoas partidárias da interpretação de que os tratados internacionais de direitos humanos têm valor de norma constitucional, pode-se considerar constitucionalizado o tema da violência contra a mulher, tanto na esfera pública quanto privada, por força da ratificação, pelo Brasil, da CEDAW e, especialmente, da Convenção de Belém do Pará, conforme já mencionado anteriormente.

---

20 Se por um lado a Constituição Federal não estabeleceu provisão específica sobre violência contra a mulher, diversas Constituições Estaduais o fizeram. Dentre as Constituições Estaduais, mencionam a prevenção da violência doméstica Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Tocantins e ainda a Lei Orgânica do Distrito Federal. Outras mencionam medidas para prevenir essa espécie de violência: Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás e Rio Grande do Sul. Destacam-se, ainda, as previsões de criação de Delegacias especializadas em casos de violência contra a mulher (Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Sergipe), de programas (Bahia, Goiás, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe) para atendimento multi-disciplinar voltado a mulheres vítimas de violência e a instalação de alojamentos destinados a abrigar mulheres em situação de risco. (Bahia, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro e Tocantins). A Constituição do Estado do Tocantins prevê atendimento especializado médico e psicológico prestado pelo SUS à mulheres vítimas de estupro. Fonte: idem nota seguinte.

A Constituição Federal, pode-se dizer, está em plena sintonia com as convenções internacionais de proteção aos direitos humanos e, com base nos princípios de igualdade, não-discriminação e não-violência, exigiu que toda legislação infraconstitucional civil, penal, trabalhista, etc. reformasse suas premissas e se adequasse a esse novo paradigma. Exigiu, também, a formulação de legislações complementares para regulamentação de vários de seus preceitos, em especial do artigo 226 § 8º.

Quanto a estes aspectos, examina-se a seguir as principais legislações infraconstitucionais, no tocante ao que mudou e ao que não mudou, bem como a propostas de mudança em curso que afetam o tema da violência contra a mulher.

## **Código Civil**

O Código Civil que vigorou no Brasil até janeiro de 2003 datava de 1917, e era repleto de normas que reproduziam estereótipos, preconceitos e discriminações em relação às mulheres. Em que pese tais dispositivos já pudessem ser considerados revogados por força da vigência da nova Constituição desde 1988 e da CEDAW, tal entendimento não era consensual.

Por não haver uma revogação explícita mas sim tácita, a aplicação ou não de dispositivos discriminatórios ficava a cargo do entendimento de cada juiz/a, vale dizer, se interpretava ou não o Código Civil de 1917 à luz da Constituição Federal de 1988 e da CEDAW. E isso era um problema concreto. Por exemplo, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo, por unanimidade, em junho de 1998 (dez anos após a Constituição), confirmou sentença do juiz da Comarca de Alegre anulando casamento a pedido do marido, por desconhecer que sua mulher não era virgem.

A luta pela mudança do Código Civil foi mais uma dentre tantas grandes lutas longas e contínuas do movimento feminista e de mulheres e, mais uma vez, deve-se muito a estas as alterações legais no que diz respeito ao tratamento igualitário e não discriminatório em relação a mulheres e homens.

O Novo Código Civil brasileiro, que foi aprovado em 2001 e entrou em vigência somente em 11 de janeiro de 2003, representou inegável avanço ao adequar a legislação civil à Constituição e à CEDAW, em especial no que se refere ao princípio da igualdade e não-discriminação entre homens e mulheres.

Inovou o Código na medida em que eliminou “*normas discriminatórias de gênero, como, por exemplo, as referentes à chefia masculina da sociedade conjugal; à preponderância paterna no pátrio poder e à do marido na administração dos bens do casal, inclusive dos particulares da mulher; à anulação do casamento pelo homem, caso ele desconheça o*



*fato de já ter sido a mulher deflorada; e à deserdação de filha desonesta que viva na casa paterna*".<sup>21</sup>

Nesse sentido, o Código Civil introduziu expressamente “*conceitos como o de direção compartilhada, em vez de chefia masculina na sociedade conjugal; como o de poder familiar compartilhado, no lugar da prevalência paterna no pátrio poder; substitui o termo “homem”, quando usado genericamente para se referir ao ser humano, pela palavra “pessoa”; permite ao marido adotar o sobrenome da mulher; e estabelece que a guarda dos filhos passa a ser do cônjuge com melhores condições de exercê-la; e outros aspectos*”.<sup>22</sup>

O projeto do Novo Código datava de 1975, e recebeu inúmeros acréscimos ao longo dos seus 26 anos de tramitação no Congresso até ser aprovado. No que diz respeito à igualdade entre os sexos, marco desse processo foi o Novo Estatuto Civil da Mulher, elaborado e apresentado à presidência do Congresso por Florisa Verucci e Silvia Pimentel, em 1981. A proposta, fruto do debate feminista acerca da igualdade de gênero na lei civil, teve seu conteúdo incorporado, quase na íntegra, em 1984, ao projeto que resultou aprovado.<sup>23</sup>

O novo Código também respondeu à Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes que, desde 1986, reivindicava a “*plena igualdade entre os cônjuges no que diz respeito aos direitos e deveres quanto à direção da sociedade conjugal; à administração dos bens do casal, à responsabilidade em relação aos filhos, à fixação do domicílio da família; ao pátrio poder*”.<sup>24</sup>

Assim, o Novo Código avançou, mas ainda contempla alguns conceitos e valores anacrônicos.

A título exemplificativo, ressalta-se nos artigos 1.572 e 1.573, VI o fato de que “conduta desonrosa” possa ensejar ação de separação por parte de qualquer um dos cônjuges. Sob a aparência de uma neutralidade ideológica quanto ao gênero, a expressão “conduta desonrosa” apresenta-se como passível de ser atribuída a ambos os sexos. Contudo, tradicionalmente, expressões alusivas à honra e à honestidade, em nossa legislação civil, estão carregadas de conotações pejorativas e discriminatórias quanto à sexualidade das mulheres<sup>25</sup>.

Fere a dignidade da mulher o artigo 1.520 que permite o casamento, de quem ainda não alcançou a idade núbil, para evitar imposição ou cumprimento de pena criminal. No entender das juristas Silvia Pimentel, Letícia Massula e da autora deste texto, “*esse artigo relaciona-se à extinção da punibilidade (até então) prevista no Código Penal, aplicável aos casos*

---

21 ver MASSULA, Letícia & MELO, op.cit.

22 Idem nota anterior.

23 Idem nota anterior.

24 Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes, in PIMENTEL, Silvia. *A Mulher e a Constituinte. Uma contribuição ao debate*. Cortez Editora/EDUC, 2ª edição, São Paulo, 1987., pg. 74.

25 ver MASSULA, Letícia & MELO, Mônica de. op. cit.

*em que a vítima de delitos sexuais se casa com o agressor. A vítima teria a sua “honra preservada” pelo casamento. Mantém-se, assim, no novo Código Civil, o tradicional papel destinado à mulher na sociedade: o casamento. Essa norma viola o princípio da igualdade e os direitos humanos das mulheres ao atribuir ao casamento o caráter reparador da violência cometida, sendo, ainda, fator gerador de impunidade.*<sup>26</sup>

Ademais, análises mais detalhadas demandariam observar como o tema da união estável se incorporou ao novo Código Civil brasileiro, em especial no que se refere ao tema da sucessão, e também cabe ressaltar que o tema das uniões homoafetivas e demais questões relacionadas aos direitos sexuais e reprodutivos ficarão de fora da nova normativa civil.

## **Código Penal**

Não há no país uma legislação específica para tratar da violência contra a mulher, seja no âmbito público e/ou no âmbito privado. Os atos de violência contra as mulheres, assim, são tratados de forma mais genérica nos crimes previstos no Código Penal brasileiro e de acordo com algumas leis de caráter mais procedimental, as quais se examinarão mais adiante.

O Código Penal brasileiro, instituído pelo Decreto Lei 2.848, é de 1940, e sofreu alterações advindas da Reforma de sua Parte Geral, em 1984, pela Lei 7.209. A Parte Especial do Código, que contém a descrição dos crimes e das penas, sustentou e espelhou, durante esses últimos 25 anos, uma “*sociedade patriarcal e machista da metade do século XX, contendo inúmeras discriminações em relação às mulheres*”.<sup>27</sup>

Na análise sobre o que mudou e (ainda) não mudou no Código Penal em relação à violência contra as mulheres, veremos que *somente agora o ordenamento jurídico começa a responder minimamente a algumas das principais reivindicações por mudanças nesse campo*, desde a Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes. Nesse sentido, vislumbra-se um movimento de mudança que finalmente poderá começar a extirpar do ordenamento jurídico os principais dispositivos penais discriminatórios e em total desacordo com a Constituição Federal de 1988, com a CEDAW e a Convenção de Belém do Pará.

É de se ressaltar, a propósito, que o governo federal, ao longo destes últimos 25 anos, instituiu sucessivas Comissões para reformulação da Parte Especial do Código Penal, tendo resultado na elaboração de um Anteprojeto de Lei que avança em vários

---

26 Idem nota anterior (a respeito deste tema ver também menção ao artigo 107 feita no item que trata do Código Penal neste artigo).

27 Idem nota anterior.

tópicos importantes para as mulheres, mas que, todavia, até hoje não foi apresentado ao Congresso Nacional.

Quanto aos diversos projetos de lei que buscam alterar o Código Penal no tocante a temas que afetam a violência contra as mulheres, vale ressaltar que, em sua grande maioria, estes foram e são fruto de propostas elaboradas por organizações feministas e de direitos humanos das mulheres e, muitas vezes, apresentadas por parlamentares aliadas/os à causa<sup>28</sup>.

Examine-se então, a seguir, *o que mudou, o que não mudou e o que deve mudar* no Código Penal no tocante à violência contra as mulheres.

Em relação à **Parte Geral do Código Penal** vale destacar a seguir, como *positivas*, a alteração relativa ao artigo 61, sobre circunstâncias que agravam a pena de qualquer delito, e a iminente revogação dos incisos VII e VIII do artigo 107, os quais tratam de hipóteses de extinção da punibilidade para o agressor de delitos sexuais (ou seja, apesar do crime cometido, o agressor não será punido).

O art. 61 do Código Penal estabelece que, entre outras inúmeras circunstâncias, sempre agravam a pena, quando não constituem ou qualificam o crime, ter o agente cometido o crime: a) contra ascendente, descendente, irmão ou cônjuge; b) com abuso de autoridade ou prevalecendo-se de relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade. A Lei nº 9.318, de 05 de dezembro de 1996, acrescentou a alínea “h” a este inciso, incluindo como circunstância agravante da prática de todo e qualquer delito, o fato de ser cometido contra “*mulher grávida*”.

Recentemente, por força da aprovação do Projeto de Lei No. 117/2003, o qual foi sancionado pelo Presidente da República em 29 de março de 2005, ficaram revogados os incisos VII e VIII do artigo 107 na Parte Geral do Código, os quais representavam uma

---

28 Para fins deste artigo, far-se-á, por diversas vezes, menção privilegiada ao Projeto de Lei (PL) 117, de 2003, originalmente de iniciativa da Deputada Iara Bernardi, que recentemente foi aprovado no Congresso Nacional, trazendo importantes alterações no Código Penal no que se refere aos delitos sexuais e que aguarda sanção presidencial, tendo sido acompanhando e influenciado pelo trabalho do movimento de mulheres. Este projeto aguarda atualmente a sanção presidencial para entrar em vigor. Também se fará menção ao Projeto de Lei 1308, de 2003, que atualmente tramita na Câmara dos Deputados *em regime de prioridade*, e que já foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), com o substitutivo de seu relator Antonio Carlos Biscaia. O referido projeto altera, acrescenta e revoga dispositivos do Código Penal, fundamentalmente no que se refere a *delitos sexuais*. Este projeto foi originariamente apresentado à Comissão de Legislação Participativa (CLP) por meio de Sugestão (SUG 78/2002) de duas organizações feministas (AGENDE e IPÊ/CLADEM-Brasil), com parecer favorável da Deputada Luiza Erundina, e que, ao ser apreciada como PL 1308/03 pela CCJC, teve várias de suas previsões incorporadas ao substitutivo do relator, mas também muitas outras importantes que foram rejeitadas ou que não foram integralmente incorporadas.

profunda discriminação e violência contra as mulheres, que violavam a CEDAW, a Convenção de Belém do Pará e a Constituição. O art. 107, nestes incisos, estabelecia que, nos crimes contra os costumes (delitos sexuais), extinguiu-se a punibilidade *pelo casamento do agente com a vítima* (inciso VII) e *pelo casamento da vítima com terceiro*, se cometidos sem violência real ou grave ameaça e desde que a ofendida não solicitasse o prosseguimento do inquérito policial ou da ação penal no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da celebração (inciso VIII).

Tais incisos não estavam baseados no princípio da igualdade e no respeito à dignidade da mulher enquanto pessoa, mas, sim, na honra da família patriarcal. “*Os crimes sexuais atingem a integridade física, psíquica e moral da vítima, e o casamento desta com terceiro ou com seu agressor não repara o dano sofrido. Mesmo com a Reforma da Parte Geral do Código Penal em 1984, permaneceram vigentes estas causas que deixam de punir crimes sexuais. O pressuposto para este benefício consiste no fato da vítima ter sua “honra preservada/reparada” por meio do casamento, seja com o réu, seja com outrem em determinados casos.*”<sup>29</sup>

A revogação destes incisos em nosso ordenamento representa um avanço inegável na luta do movimento feminista e de mulheres.

Em relação à ***Parte Especial do Código Penal*** são vários os artigos a mencionar.

Neste tópico, a análise da lei penal sobre violência contra as mulheres foca-se, naturalmente, sob a perspectiva dos delitos cometidos contra as mulheres, vale dizer, das mulheres na qualidade de *vítimas* de delitos. Contudo, em alguns casos, a análise também se faz sob a perspectiva das mulheres como *autoras* de delitos, quando são criminalizadas com base em preceitos discriminatórios, violando a CEDAW, a Convenção de Belém e a Constituição.

Sob o Título I “Dos crimes contra a pessoa”, no Capítulo I “Dos crimes contra a vida”, o ***aborto*** é criminalizado no Código Penal, nos termos dos artigos 124 a 127, sendo excepcionalmente permitido, nos termos do artigo 128, quando praticado por médico, desde que não haja outro meio de salvar a vida da gestante (inciso I), ou se a gravidez é resultado de estupro e o aborto é precedido do consentimento da gestante, ou, quando esta for incapaz legalmente, pelo consentimento de seu representante legal (inciso II).

Sem dúvida, a criminalização do aborto fere os princípios de igualdade e não-discriminação, bem como os direitos à vida, liberdade, segurança, saúde, autonomia, autodeterminação, entre tantos outros previstos na CEDAW, na Convenção de Belém do Pará e na Constituição.

A ilegalidade do aborto coloca em risco a vida e a saúde das mulheres - em especial das pobres, negras e jovens - na medida em que se vêem obrigadas a recorrer à prática do

---

29 Ver CEDAW: Relatório Nacional Brasileiro. Op. cit. e MASSULA, Letícia & MELO, Mônica de. op. cit.

aborto de forma clandestina e insegura, pois não se lhes garante um atendimento médico nos serviços de saúde pública ou privada.

A propósito, em sua Recomendação Geral No. 24, de 1999, sobre a interpretação do artigo 12 da CEDAW, referente à saúde da mulher, o Comitê CEDAW já se manifestou no sentido de que “o acesso à mulher a uma adequada atenção médica tropeça também em outros obstáculos, como as leis que penalizam certas intervenções médicas que afetam exclusivamente a mulher e castigam as mulheres que se submeteram a tais intervenções”. Nesse sentido, recomenda, que, “na medida do possível, deveria emendar-se a legislação que castigue o aborto, a fim de abolir as medidas punitivas impostas às mulheres que tenham se submetido a abortos”.<sup>30</sup>

Aliás, este compromisso o Brasil já tinha assumido em 1995, na IV Conferência Mundial da Mulher da ONU, ao firmar a Declaração e a Plataforma de Ação de Beijing que, em seu parágrafo 106.k, expressou o acordo dos Estados em “considerar a possibilidade de reformar as leis que prevêem medidas punitivas contra as mulheres que tenham sido submetidas a abortos ilegais.”

Também vale lembrar que, em 2003, por ocasião do exame do Relatório Brasileiro pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - o qual monitora o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - recomendou-se ao Brasil “que empreenda medidas legislativas e outras, incluindo a revisão de sua legislação atual, a fim de proteger as mulheres dos efeitos do aborto clandestino e inseguro e assegure que as mulheres não recorrem a tais procedimentos prejudiciais”<sup>31</sup>.

A manutenção da criminalização do aborto viola, também, assim, os deveres estabelecidos na CEDAW e na Convenção de Belém do Pará, na medida em que não se elimina de sua legislação preceitos que discriminem ou tolerem a violência contra as mulheres.

Em que pese o acima exposto, e a existência de inúmeros projetos de lei, não houve nenhuma mudança jurídica em relação ao aborto desde 1940 - nem para melhor, nem para pior - dada a complexa polêmica e os inúmeros embates políticos, éticos, jurídicos, religiosos e sociais que se têm feito ao longo destes anos sobre o tema. Embates que tomam a cena, principalmente, a cada vez que se põe em pauta a votação de um projeto, envolvendo a manifestação pública e a pressão política de diversos segmentos da sociedade, com destaque para o movimento feminista e para os setores religiosos. A propósito, o Anteprojeto do Executivo que deixou de ser apresentado previa a diminuição das penas e ampliava os permissivos legais do artigo 128.

---

30 Recomendação adotada no 20º período de sessões do Comitê CEDAW, em 1999.

31 OBSERVAÇÕES CONCLUSIVAS do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Brasil, 23/05/2003, doc E/C.12/1/Add.87.

Atualmente, o tema do aborto tem estado em polêmica evidência no cenário político-jurídico nacional em virtude da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental da Constituição Federal (ADPF) quanto à antecipação de parto em casos de anencefalia (ausência ou má formação do cérebro do feto), a qual se encontra *sub judice* no Supremo Tribunal Federal (STF). Pretende-se garantir, com esta ação, que não se considere tais casos como aborto, já que não há possibilidade de vida extra-uterina, bem como que as mulheres grávidas de fetos anencefálicos possam interromper a gravidez sem necessidade de autorização judicial<sup>32</sup>. Liminar favorável concedida pelo Ministro Marco Aurélio de Melo, do STF, acabou sendo revogada pelo Plenário do STF. Aguarda-se, agora, o julgamento da admissibilidade e do mérito da ação que, se favorável, beneficiará todas as mulheres nesta situação.

Também se encontra em evidência o tema pelo fato do governo federal assumir firmemente as diretrizes da Ia. Conferência Nacional de Mulheres para o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, a qual recomendou a *descriminalização e legalização do aborto*. Nesse sentido, o governo federal está formando uma Comissão Tripartite (Executivo, Legislativo e Sociedade Civil) para revisar a legislação punitiva do aborto e apresentar um projeto de lei para enviar ao Congresso Nacional, cumprindo assim com a Plataforma de Ação de Beijing, com os tratados internacionais de direitos humanos e com as diversas recomendações já mencionadas.

O tema, sem dúvida, mereceria maiores explicações e reflexões. Mas seria impossível refletir a luta político-jurídica e social do movimento feminista de mulheres no tocante ao tema do aborto nestes últimos 25 anos. E nem seria o caso de fazê-lo aqui. Por agora basta ressaltar que movimento feminista brasileiro segue - e seguirá - liderando a ação política de articulação e diálogo com o governo e com diferentes segmentos da sociedade, em especial, por meio das Jornadas Brasileiras pelo Direito ao Aborto Legal e Seguro, rumo à descriminalização e legalização do aborto.

Sob o Título “Dos crimes contra a pessoa”, no Capítulo III “Da periclitación da vida e da saúde”, o art. 134 estabelece que é crime “***expor ou abandonar recém-nascido, para ocultar desonra própria***”, com pena de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos. Se do fato resulta lesão corporal de natureza grave a pena é de 1 (um) a 3 (três) anos e se resulta a morte é de 2 (dois) a 6 (seis) anos. “*A motivação para a prática deste delito, ocultar desonra própria, está alicerçada em preceitos sociais discriminantes, que representam controle da sexualidade e reprodução da mulher. O critério subjetivo em questão atinge apenas as mulheres,*

---

32 A ADPF foi apresentada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde, com a assessoria da ANIS.

*únicas passíveis de desonra, decorrente de sua conduta sexual. Nos tempos atuais não faz sentido esse dispositivo, uma vez que reforça a idéia de honra da mulher atrelada à sua conduta sexual e reprodução”.*<sup>33</sup>

O Projeto de Lei 1308/03 em tramitação no Congresso Nacional, acata a sugestão de uma proposta feminista e também propõe a revogação deste artigo. É interessante ressaltar, todavia, que em sua justificativa, o relator não incorpora a argumentação de que se trata de discriminação contra a mulher, mas sim a de que: “*Segundo a doutrina especializada, os sujeitos ativos deste crime só podem ser a mãe que concebeu extra matrimonium e o pai adúlterino ou incestuoso. Este tipo penal constitui forma privilegiada em relação ao abandono de incapaz. A base do privilégio é o objetivo do autor do crime de ocultar a desonra, que à época da concepção do diploma penal refletia o grau de intolerância social com os filhos gerados fora do matrimônio. A Constituição Federal de 1988 proíbe a discriminação entre filhos (art. 227, § 6º), reflexo dos valores sociais que hoje permeiam a nossa sociedade, não sendo concebível que a maternidade ou a paternidade possam desonrar alguém, em qualquer circunstância*”.

Ainda sob o Título I “Dos crimes contra a pessoa”, tem-se no Capítulo II “Das lesões corporais”, o artigo 129, *caput* e seus parágrafos, que tratam das diversas modalidades de lesões e suas penas. A **lesão corporal** consiste em ofender a integridade corporal ou a saúde de alguém e pode ser de natureza leve (*caput*), grave (§1º), gravíssima (§ 2º) e até resultar em morte (§ 3º), sendo prevista também a lesão corporal na sua forma culposa (§ 6º). Com o advento da Lei 9099/95, se submetem a procedimento penal específico de competência dos Juizados Especiais Criminais as lesões corporais dolosas (intencionais) leves, com pena de 3 meses a 1 ano de detenção, e as lesões corporais culposas (não intencionais), com pena de 2 meses a 1 ano. Quanto às implicações deste procedimento para as mulheres nestes crimes, este será objeto de análise mais adiante, em tópico específico sobre a Lei 9099/95.

Não se trata aqui de nenhum conteúdo de artigo com teor discriminatório. Trata-se sim de ressaltar que a lesão corporal, em especial a de natureza leve, é um dos crimes que mais se pratica contra as mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares. Portanto, é importante apontar que, por força da Lei 10.886, promulgada em junho de 2004, foram acrescentados dois parágrafos ao artigo 129 do Código Penal, para incluir, sob o título de **violência doméstica**, o seguinte: § 9º *Se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade: Pena - de-*

---

33 Idem nota 31.

*tenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano; § 10. Nos casos previstos nos §§ 1o a 3o deste artigo, se as circunstâncias são as indicadas no § 9o deste artigo, aumenta-se a pena em 1/3 (um terço).*

Quando se aprovou essa lei, criou-se todo um discurso público no sentido de que o Código Penal, a partir de então, *criminalizava a violência doméstica*. Em que pese tratar-se de uma mudança “positiva”, a referida alteração, em realidade, apenas visibilizou a ocorrência do crime de lesão corporal no âmbito doméstico e familiar, e determinou o aumento da pena quando de sua ocorrência. Não produz nenhuma mudança significativa ou de fundo no tratamento do tema que justifique a denominação atribuída pela lei, a qual considera essa alteração pontual como tipificação da violência doméstica no Código Penal. Vale dizer, o Código passa a denominar a violência doméstica como delito apenas na situação específica de lesão corporal, sem estendê-la aos demais crimes. É uma compreensão bastante reduzida e não expressa o que de fato poderia ser normatizado em relação à violência doméstica como delito específico no Código Penal. Tampouco modifica o procedimento a ser aplicado, o da Lei 9099/95, que tão inadequado tem sido para tratar da violência doméstica contra as mulheres, como se verá na análise em tópico específico mais adiante.

É de se ressaltar que o projeto de lei 117/2003, recentemente sancionado pela Presidência da República, previu para os crimes de ***sequestro e cárcere privado*** (artigo 148 do Código Penal), que a pena de reclusão de dois a cinco anos poderá ser também aplicada nos casos em que a vítima for companheira do agente e se o crime for praticado contra menor de 18 anos e, ainda, se o for praticado com fins libidinosos.

É no Título VI “***Dos crimes contra os costumes***”, que abarca os ***delitos sexuais***, que vamos encontrar as maiores pérolas jurídicas da discriminação e violência contra as mulheres que têm vigorado em nosso Código Penal nesses último 65 anos, a começar pela própria nomenclatura do título. Vale dizer, em primeira e última instância, o bem jurídico a ser protegido e tutelado nos crimes sob este título é a moral pública e os bons costumes da sociedade.

A mudança deste título é uma reivindicação antiga das feministas e do movimento de mulheres. A propósito, a Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes já expressava como princípio a ser garantido pela lei, no tocante à violência, a “*consideração do crime sexual como “crime contra a pessoa” e não como “crime contra os costumes”, independentemente de sexo, orientação sexual, raça, idade, credo religioso, ocupação, condição física ou mental ou convicção política.*” Lembre-se também que o Anteprojeto que não foi encaminhado ao Congresso previa a mudança deste título para “Dos crimes contra a Dignidade Sexual”. Em que pese a existência destas e de outras reivindicações legais neste sentido, o Código Penal mantém esta terminologia, indiscutivelmente discriminatória em relação às mulheres. Com referência ao tema, o Senado Federal aprovou, recentemente, em 01 de março de 2005, o PL 253/04, propondo que este título “Crimes contra os costumes” passe a se



denominar como “Crimes contra a liberdade e o desenvolvimento sexual”. O tema segue em apreciação no Congresso Nacional.

Os delitos de **estupro** e **atentado violento ao pudor** estão tratados, neste título, sob o Capítulo I “Da liberdade sexual”, respectivamente nos artigos 213 e 214. Configura o estupro “*constranger mulher à conjunção carnal, mediante violência ou grave ameaça*”, sendo conjunção carnal a penetração de pênis na vagina. Portanto, a lei só considera como autor do estupro o homem e como vítima a mulher. O atentado violento ao pudor, por sua vez, configura-se em “*constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a praticar ou permitir que com ele se pratique ato libidinoso diverso da conjunção carnal*”. Em outras palavras, é considerado como toda ação ou relação sexual diversa do estupro, podendo ter como autor e vítima tanto o homem quanto a mulher.

Ambos possuem a mesma pena, a qual foi aumentada para reclusão de 6 a 10 anos, por força da Lei 8.072, de 25 de julho de 1990, a chamada *Lei de Crimes Hediondos*. São considerados hediondos quando praticados tanto na sua forma simples quanto qualificada (por força da Lei 8.930, de 1994), e tanto quando há consumação do crime ou tentativa de praticá-lo. Por serem crimes hediondos, os autores destes crimes não podem se beneficiar de anistia, graça e indulto, nem de fiança e liberdade provisória. A pena deve ser cumprida integralmente em regime fechado e, em caso de condenação, o/a juiz/a decidirá fundamentadamente se o/a réu/ré poderá apelar em liberdade.

A Carta da Mulher Brasileira tinha reivindicado que “*a lei não dará tratamento nem preverá penalidade diferenciados aos crimes de estupro e atentado violento ao pudor*”, como de fato ocorre na lei penal. Com o fim de garantir o reconhecimento e a punição aos casos estupro no nas relações domésticas e familiares, e em especial no matrimônio, a Carta havia proposto também “*considerar como estupro qualquer ato ou relação sexual forçada, independente do relacionamento do agressor com a vítima, de ser essa última virgem ou não, ou do local em que ocorra*”, mas não houve nenhuma inclusão expressa neste sentido no Código.

Vale ressaltar que se encontra sob a análise da Comissão de Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 4543/04 em apenso ao PL 6824/02 (do Senado), que propõe a adoção de ação penal pública incondicionada para crimes de estupro e tramitação em segredo de justiça. Atualmente o delito de estupro é processado, via de regra, em segredo de justiça e mediante ação penal privada (art. 225, *caput*); em alguns casos, por ação penal pública condicionada à representação da vítima ou, se incapaz, de seu representante legal (art. 225, parágrafo 1º, I e parágrafo 2º) e, em outros, por ação penal pública incondicionada (art. 225 parágrafos 1º II). O Projeto de Lei propõe que a ação penal contra o acusado passe a ser processada, sempre, independentemente da denúncia e da vontade da vítima. O tema é sem dúvida delicado, e merece ser objeto de uma análise mais detida,

que leve em conta tanto o sub-registro de denúncias de violência sexual como os aspectos envolvidos na decisão das vítimas de não denunciar. “*Infelizmente, há que se levar em consideração a realidade reinante, na qual o processamento de uma ação penal relativa à violência sexual freqüentemente impõe à vítima exposição a um sistema de justiça discriminatório que, ao invés de julgar o agressor, julga a adequação da conduta da vítima ao estereótipo de mulher honesta*”.<sup>34</sup> É importante também resguardar à vítima a sua autonomia no desejo de denunciar ou não a violência sofrida nesses casos.

No que diz respeito a delitos sexuais discriminatórios, o Código Penal de 1940 estabelecia:

### ***Posse sexual mediante fraude***

Art. 215. Ter conjunção carnal com mulher honesta, mediante fraude:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos

Parágrafo único. Se o crime é praticado contra mulher virgem, menor de 18 (dezoito) e maior de 14 (catorze) anos Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos

### ***Atentado ao pudor mediante fraude***

Art. 216. Induzir mulher honesta, mediante fraude, a praticar ou permitir que com ela se pratique ato libidinoso diverso da conjunção carnal:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos

Parágrafo único. Se a ofendida é menor de 18 (dezoito) e maior de 14 (catorze) anos:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos

### ***Rapto violento ou mediante fraude.***

Art. 219. Raptar mulher honesta, mediante violência, grave ameaça ou fraude, para fim libidinoso:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

Nos artigos mencionados, a discriminação estava presente no requisito de ***mulher honesta*** da vítima para a configuração desses crimes, cuja conotação refere-se, sem dúvida, ao exercício da sexualidade pela mulher. “*O conceito de mulher honesta, outrora utilizado em nossa sociedade, hoje já não mais faz sentido. Não cabe subjugar o discernimento da mu-*

---

34 Sobre a prevalência no Brasil do que as autoras chamaram de ‘princípio *in dubio pro stereotipo*’, ver: PIMENTEL, Silvia, SCHRITZMEYER, Ana Lúcia & PANDJIARJIAN, Valéria. *Estupro: crime ou “cortesia”?* Abordagem sóciojurídica de gênero. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1998. Fonte: Agência Câmara e Circular eletrônica: violência de gênero, do CLADEM, edição de janeiro de 2005.

*lher em relação a condutas sexuais, considerando-a passível de ser ludibriada ou induzida a praticá-las. Tais dispositivos não se coadunam com os valores sociais predominantes e violam o princípio da igualdade, ferem a autonomia e liberdade da mulher em relação à sua vida sexual, possibilitando, ainda, que injustiças venham a ser cometidas em relação aos “potenciais réus”. Vale dizer ainda que tal conceito não é aplicável pela lei aos casos em que homens e meninos figuram como vítimas”<sup>35</sup>*

A propósito, a Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes já propunha que “será eliminada da lei a expressão ‘mulher honesta’”.

Felizmente, o Projeto de Lei 117/2003, sancionado pela Presidência da República em março de 2005, revogou o artigo 219 referente ao rapto violento ou mediante fraude. No que diz respeito aos artigos. 215 e 216, embora não os tenha revogado na íntegra, retirou a qualificação de “mulher honesta” que maculava o dispositivo legal.

Em que pese não tenha havido pelo projeto a revogação integral dos artigos 215 e 216, conforme pretendido pelas propostas feministas, é extremamente positiva a retirada da expressão *mulher honesta*, representando uma histórica vitória das mulheres rumo à mudança legal neste sentido.

Ainda, sob o mesmo Título “Dos Crimes contra os Costumes”, no Capítulo “Da Sedução”, o art. 217 do Código considerava como crime de **sedução** o seguinte: “*seduzir mulher virgem, menor de 18 (dezoito) anos e maior de 14 (catorze) anos, e ter com ela conjunção carnal, aproveitando-se de sua inexperiência ou justificável confiança*”, com pena de reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos. “*O crime de sedução requer que a vítima seja virgem para que seja configurado. Como ocorre com os outros artigos, trata-se de dispositivo fundado em preconceitos e estereótipos, ao relegar à mulher personalidade passível de tutela, considerando-a capaz de ser ludibriada em função de sua “inexperiência ou justificável confiança”. Ressalte-se ainda o quesito virgindade como condição indispensável à vítima. Fica evidente em tal dispositivo o cerceamento à liberdade sexual das mulheres. A conduta aqui tipificada justificava-se, em outras épocas, pois era utilizada muitas vezes mediante a promessa de casamento à vítima por parte do agressor*”<sup>36</sup>.

Com a aprovação e sanção do Projeto de Lei 117/2003, o referido artigo 217 foi revogado, representando mais uma vitória do movimento feminista e de mulheres rumo à eliminação das discriminações de gênero em nosso Código Penal.

Ainda no Título “Dos Crimes contra os Costumes”, no Capítulo “Do Rapto”, o

---

35 Ver CEDAW: Relatório Nacional Brasileiro. Op. cit. e MASSULA, Leticia & MELO, Mônica de. op. cit.

36 Idem nota anterior.

Código Penal previa os seguintes artigos referentes ao *rapto consensual* e dispositivos correlatos:

Art. 220. Se a raptada é maior de 14 (catorze) anos e menor de 21 (vinte e um), e o rapto se dá com seu consentimento:

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos

Art. 221. É diminuída de um terço a pena, se o rapto é praticado para fim de casamento, e de metade, se o agente, sem ter praticado com a vítima qualquer ato libidinoso, a restitui à liberdade ou a coloca em lugar seguro, à disposição da família.

Art. 222. Se o agente, ao efetuar o rapto, ou em seguida a este, pratica outro crime contra a raptada, aplicam-se cumulativamente a pena correspondente ao rapto e a cominada ao outro crime.

*“Não faz sentido a existência do delito de rapto consensual. Se é consensual, não há que ser considerado rapto, pois trata-se de ato que contou com a vontade e consentimento de ambos. Ao considerar crime o rapto consensual, o Código pressupõe a posição subalterna da mulher na sociedade, desconsiderando sua autonomia e a validade de seu consentimento e de sua vontade. Fere a liberdade e autonomia das mulheres, relegando-as à condição de tuteladas, desconsiderando a sua vontade e não levando em conta a igualdade nas relações entre homens e mulheres.”*<sup>37</sup>

Com a aprovação do Projeto de Lei 117/2003 foram revogados todos os artigos acima mencionados, atendendo-se, pois, às reivindicações dos movimentos feminista e de mulheres.

Ainda no que se refere aos delitos sexuais, o Projeto de Lei 117/2003 aumentou de metade a pena se o agente que pratica o crime é ascendente, padrasto ou madrasta, tio, irmão, cônjuge, companheiro, tutor, curador, preceptor ou empregador da vítima ou por qualquer outro título tem autoridade sob ela. Antes a pena era aumentada somente de Quarta parte, e não se previa a figura de compaheiro ou da madastra, por exemplo.

Concluindo o rol de delitos discriminatórios que eram previstos no Código Penal, no Título “Dos Crimes contra a Família”, no Capítulo “Dos Crimes contra o Casamento”, o art. 240 estabelecia ser crime cometer *adulterio*, com pena de detenção, de 15 (quinze) dias a 6 (seis) meses, incorrendo na mesma pena o co-réu. “*Sob a alegação de adulterio da*

---

37 Idem nota anterior.

*mulher muitos homens foram - e alguns continuam sendo - absolvidos por júris populares e tribunais da prática de agressões e assassinatos contra suas esposas (e também companheiras, ex-companheiras, namoradas, ex-namoradas, etc.) com fundamento na polêmica e absurda tese jurídica da legítima defesa da honra, construída por juristas e ainda, por vezes, sustentada e aceita em nossos tribunais. A legítima defesa que, segundo o artigo 23 do Código Penal, é uma das causas excludentes da ilicitude do ato, protege todo e qualquer bem jurídico, inclusive a honra. Contudo, a honra conjugal, alegada nessa tese, não faz sentido, seja pela discriminação e controle da sexualidade da mulher em si, seja porque não há honra conjugal a ser protegida, na medida em que honra é atributo próprio e pessoal”.*<sup>38</sup>

A Carta da Mulher Brasileira também já reivindicava que “*será retirado da lei o crime de adultério*”.

Finalmente, com a aprovação e sanção presidencial do projeto de lei 117/2003 foi revogado da legislação penal o crime de adultério, representando talvez o maior de todos os avanços simbólicos e históricos na luta do movimento feminista e de mulheres brasileiros no que diz respeito às reformas do Código Penal brasileiro. Foram precisos 65 anos para eliminar o adultério do Código Penal brasileiro.

Com a aprovação e sanção do Projeto de Lei 117/2003, o nome do Capítulo V do Título VI do Código Penal, passa de “Do Lenocínio e do Tráfico de Mulheres” para “Do Lenocínio e do Tráfico de Pessoas”. Atendendo às reivindicações feministas, o crime de mediação para servir a lascívia de outrem (art. 227 do Código Penal) passa a incluir o cônjuge ou companheiro como agentes do crime (ao invés de referir-se apenas ao marido). Isso porque, “*tanto o homem quanto a mulher podem ser sujeitos ativos como sujeitos passivos do crime de mediação para servir a lascívia de outrem. Assim, no caso do § 1º, ou seja, da figura qualificada pela autoridade do agente, devem constar não somente a mulher – e daí o acerto de se substituir “marido” por “cônjuge” – como o companheiro, dado que a união estável, para além de comum em nossos dias, é reconhecida em nível constitucional (art. 226, § 3º) e em nível infraconstitucional (art. 1723 e segs. do Código Civil de 2002)*”.

O artigo 231 do Código Penal, que antes tratava do tráfico de mulheres, mediante a aprovação e sanção do Projeto de Lei 117/2003, agora destina-se a tipificar o **tráfico internacional de pessoas**, acrescentando-se às penas de reclusão a multa como penalidade em todos os casos em que se promova, intermedie ou facilite a entrada, no território nacional de pessoa que venha exercer a prostituição ou a saída de pessoa para exercê-la

---

38 Idem nota anterior. A respeito do tema da legítima defesa da honra consultar PIMENTEL, Silvia, PANDJIARJIAN, Valéria & BELLOQUE, Juliana. “LEGÍTIMA DEFESA DA HONRA. *Ilegítima impunidade de assassinos - Um estudo crítico da legislação e jurisprudência na América Latina*” (mimeo), São Paulo, 2004.

no estrangeiro. Cria-se, ainda, um novo artigo, o 231-A, tipificando o *tráfico interno de pessoas*, que pune com reclusão de 3 a 8 anos quem promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição. Em ambos os casos o Código Penal prevê que a pena de reclusão é de 4 a 10 anos se a vítima é maior de 14 e menor de 18 anos, ou se o agente é seu ascendente, descendente, cônjuge ou companheiro, irmão, tutor ou curador ou pessoa que esteja confiada para fins de educação, de tratamento ou de guarda. E se há emprego de violência, grave ameaça ou fraude, a pena é de reclusão de 5 a 12 anos, e multa.

Por fim, em relação ao Código Penal houve uma mudança relevante que foi a tipificação do *assédio sexual*. Em 16 de maio de 2001 foi publicada a Lei n.10.224 e o assédio sexual passou a ser crime, integrando o Código Penal como Art. 216-A, com o seguinte teor: “*Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função*”. Pena - detenção de 1 (um) a 2 (dois) anos.”

*“Como o assédio sexual não constava expressamente do Código, quando uma Delegacia de Polícia recebia uma denúncia em que alguém (normalmente as mulheres) era constrangido a manter relações sexuais para se manter no emprego, conseguir uma promoção ou era ameaçado caso não concordasse com a chantagem, nem sempre era tratada com a devida importância. Ou seja, algumas vezes, na Delegacia se fazia um esforço para enquadrar essa conduta em outros crimes, como o constrangimento ilegal, ameaça, perturbação da tranqüilidade. Em outras se desencorajava a pessoa a procurar uma resposta do Poder Público.*

*Com a aprovação da lei, espera-se que as empresas que antes eram omissas ou até toleravam o assédio no trabalho passem a se preocupar com essa questão e a encarem como uma de suas obrigações para manter um meio ambiente de trabalho saudável e ajam de forma preventiva, discutindo códigos de conduta e outras estratégias com seus funcionários para que o ambiente de trabalho se torne mais igualitário e pacífico.”*<sup>39</sup>

Importa frisar que a criminalização do assédio sexual também representa uma conquista do movimento de mulheres, que há muito propugnava por uma lei sobre o tema. Na verdade, propugnava-se não somente pela criminalização, senão por uma norma mais ampla, que estabelecesse medidas preventivas e educativas. De toda forma, a deputada Iara Bernardi, autora do PL que resultou na referida lei, manifestou expressamente em sua justificativa, por exemplo, textos e estudos realizados pelo CLADEM-Brasil a respeito do tema.

---

39 MASSULA, Letícia & MELO, Mônica de. op. cit.

A par do significado positivo que representa a criminalização do assédio sexual, não existe nenhuma avaliação do impacto que esta legislação punitiva tem na prática, em especial se considerarmos a dificuldade que as mulheres enfrentam para denunciar os casos e fazer prova dos mesmos.

Por fim vale lembrar que os assassinatos de mulheres não recebem nenhum tratamento específico por parte do Código Penal, senão que são tratados como qualquer outro crime de homicídio, sem levar em conta a perspectiva de gênero, das relações desiguais de poder que envolvem estes crimes. Nem mesmo para fins de dados estatísticos é possível contar com registros adequados sobre as circunstâncias dos homicídios praticados contra mulheres no país. Esse é um tema que requer maiores desenvolvimentos, estudos e pesquisas para ser melhor enfrentado no plano da legislação e das políticas públicas. Tanto no Brasil quanto nos demais países da América Latina, o femicídio tem aumentado significativamente e o aparelho policial e judicial, enfim, o sistema de segurança pública e justiça não tem dado conta da problemática.

### **Legislações, normas e procedimentos afins**

Quanto às legislações, normas e procedimentos afins ao tema da violência contra a mulher, ver-se-á algumas mudanças de pouco impacto no tema, porém outras que incidiram profundamente na temática.

Com a aprovação do *Estatuto da Criança e do Adolescente* passou a ser expressamente prevista a possibilidade de que - em casos de maus-tratos, opressão ou abuso sexual pelo pai ou responsáveis - a autoridade judicial determine medida cautelar de afastamento do agressor da moradia comum (art. 130 de la Lei 8.069/90).

Ressalte-se também a aprovação da Lei 9.455, de 07 de abril de 1997, que define os *crimes de tortura* e dispõe, no inciso II do artigo 1º, que constitui crime de tortura “submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo”. A pena é aumentada quando o crime é cometido contra gestante (artigo 1º, § 4º, II). Esta Lei não foi criada com a intenção específica de proteger a mulher vítima de violência doméstica, porém pode vir a ser utilizada neste sentido.

Mais ainda diretamente relacionada ao tema, a Lei 9.520, de 27 de novembro de 1997, revogou o artigo 35 e seu parágrafo único do Decreto-lei No. 3.689/41 (Código de Processo Penal) referente ao *exercício do direito de queixa pela mulher*. Tal artigo dispunha que a mulher casada não poderia exercer o direito de queixa (denunciar e iniciar processo contra o agressor em caso de crimes de ação penal privada, como o estupro, por

exemplo) sem o consentimento do marido, salvo quando estivesse dele separada ou quando a queixa fosse contra ele. Nesse sentido, a aprovação desta Lei veio contemplar a reivindicação das mulheres que já na Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes propugnava como princípio que “*A mulher terá plena autonomia para registrar queixas, independentemente da autorização do marido*”.

Em 1998 o ordenamento jurídico brasileiro passou a contar com uma das mais importantes normas na atenção à violência sexual contra as mulheres. Talvez tenha sido esta uma das maiores conquistas normativas, nestes 25 anos de luta, por parte dos setores que atuam neste campo, mais uma vez, contando com destaque para o movimento feminista e de mulheres. Trata-se da “***Norma Técnica sobre Prevenção e Tratamento à Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes***”, do Ministério da Saúde.

A Norma prevê o atendimento de prevenção e tratamento para a as mulheres e meninas que sofreram violência sexual, dentro de um contexto de atenção integral à saúde. Determina a utilização dos conhecimentos técnico-científicos existentes e de tecnologia adequada. Neste sentido, estabelece condições e providências para a assistência no caso de violência sexual, regulamentando o atendimento no que se refere a: Instalações e Área Física adequadas; Recursos Humanos; Equipamento e Instrumental; Apoio Laboratorial; Registro de Dados; Sensibilização e treinamento das equipes multidisciplinares. Dispõe sobre normas gerais de atendimento, em especial o atendimento médico. Estabelece a devida orientação às vítimas de violência sexual, abordando especificamente o atendimento concernente à contracepção de emergência, às doenças sexualmente transmissíveis e HIV/AIDS, bem como aos procedimentos aplicáveis quando a gravidez é resultante de estupro.

É pois uma norma relevante no que se refere aos delitos de violência sexual praticados tanto no âmbito público quanto privado, e, em especial, no que se refere ao cumprimento e execução ao artigo 128, I do Código Penal, garantindo-se às mulheres o acesso ao aborto em caso de estupro e, por analogia, de qualquer ato de violência sexual. Pode-se considerar, pois, esta Norma, como um dos maiores avanços normativos nacionais no que se refere à violência contra a mulher. Avança, portanto, na garantia do exercício dos direitos humanos das mulheres e adolescentes ao acesso a serviços públicos de saúde, com atenção segura, humanizada e de qualidade, e na proteção dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres.

Em Novembro de 2004, o Ministério da Saúde promoveu uma reedição desta Norma, entre outros pontos, dispensando a anterior exigência da apresentação do Boletim de Ocorrência nos serviços de saúde para a realização do aborto legal em caso de gravidez resultante de violência sexual.



Aproveitando a temática do aborto, importa mencionar que uma *Norma Técnica de Atenção Humanizada ao Abortamento* foi elaborada em 2004 pelo Ministério da Saúde, por meio da Área Técnica da Saúde da Mulher. A Norma aborda, entre outros pontos, os aspectos éticos e jurídicos do abortamento; o acolhimento e a orientação às mulheres em situação de abortamento; a atenção pós-abortamento e o planejamento reprodutivo pós-abortamento. O texto da referida norma foi elaborado por um grupo de trabalho convocado pela Área Técnica da Saúde da Mulher, do Ministério da Saúde, com atividades desenvolvidas entre agosto de 2003 e maio de 2004. O grupo de trabalho envolveu profissionais de diversas disciplinas, destacando-se especialmente as áreas de saúde física e mental (ginecologistas e obstetras, psicólogas etc..) e jurídica, que atuam em diversos campos: academia, sociedades, associações e federações médicas, bem como em organizações nacionais, regionais e internacionais no âmbito da saúde sexual e reprodutiva e do movimento feminista e de direitos humanos das mulheres.

Ademais, relacionada ao tema de saúde e violência, vale lembrar também que foi promulgada, em 2003, a Lei nº 10.778, a qual estabelece a *notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados*. Cumpre ressaltar que a Lei adotou os conceitos e previsões estabelecidos na Convenção de Belém do Pará. Ressalte-se também que a notificação compulsória dos casos de violência de que trata esta Lei tem *caráter sigiloso*, obrigando nesse sentido as autoridades sanitárias que a tenham recebido. A identificação da vítima de violência referida nesta Lei, fora do âmbito dos serviços de saúde, somente poderá efetivar-se, *em caráter excepcional*, em caso de risco à comunidade ou à vítima, a juízo da autoridade sanitária e *com conhecimento prévio da vítima ou do seu responsável*. As pessoas físicas e as entidades, públicas ou privadas, abrangidas ficam sujeitas às obrigações previstas nesta Lei, e a inobservância das obrigações nela estabelecidas constitui infração da legislação referente à saúde pública, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Aproveitando, ainda, a temática da saúde no campo da violência, importa mencionar que se encontra em tramitação na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados o *Projeto de Lei 4153/04*, da deputada Ann Pontes, que busca garantir a *realização de exame de corpo de delito em vítimas de violência sexual nos hospitais do Sistema Único de Saúde*. Hoje, segundo as leis brasileiras, o exame de corpo de delito apenas pode ser feito por médico/a legista, o qual terá validade para fins judiciais.

De acordo com a deputada, o objetivo da proposta é humanizar a atenção às pessoas em situações de extrema fragilidade em virtude da violência sexual. Aliás, esta proposta, se aprovada, responderá ao que praticamente desde 1986 já se pleiteava na Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes, no sentido de que “*A comprovação de conjunção carnal em*

*caso de estupro poderá se realizar mediante laudo emitido por qualquer médico da rede pública ou privada”.*

A proposta considera violência sexual qualquer forma de atividade sexual não consentida e estabelece que a atenção deverá ser brindada pelo/a médico/a de plantão do hospital do SUS, quem realizará o exame na vítima e emitirá o laudo descritivo das lesões. O laudo elaborado pelo/a médico/a, que deverá conter a assinatura de outro/a profissional de nível superior na área da saúde, terá valor de auto de corpo de delito. O projeto prevê a obrigação de encaminhar a vítima à assistência psicológica; prevenção de enfermidades sexualmente transmissíveis; contracepção de emergência; reparação das lesões; realização de exames laboratoriais e coleta de provas. O projeto também determina o acompanhamento médico, psicológico e social da vítima até sua completa recuperação. A proposta proíbe a divulgação de qualquer forma de identificação da vítima e seu endereço. Pelo texto do projeto, caso o fato seja praticado por órgão de imprensa ou emissora de rádio ou televisão, a autoridade judicial poderá determinar a apreensão da publicação ou a suspensão da programação da emissora por até dois dias. O projeto também estabelece que as unidades de saúde que não cumpram com o que determine a lei poderão sofrer penas administrativas e a perda da creditação ao Sistema Único de Saúde. A proposta, que tramita em caráter conclusivo, também será analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. O projeto não necessita ser votado pelo Plenário da Câmara; sendo suficiente a aprovação pelas comissões designadas para analisá-lo. Contudo, o projeto deixará de ser conclusivo (e, portanto, necessitará ser votado no Plenário), caso seja rejeitado por uma das comissões ou, mesmo que aprovado pelas comissões, haja recurso de 51 deputados (10%) para que seja votado em Plenário<sup>40</sup>.

É o caso de se ressaltar, ainda, a promulgação da Lei 9.807, de 13 de julho de 1999, que dispõe sobre ***proteção e auxílio às vítimas da violência e testemunhas ameaçadas***. Frise-se, entretanto, que tal Lei não foi criada visando a proteção específica da mulher, mas é instrumento valioso e que deverá ser melhor tratado visando sua aplicabilidade para a problemática em questão. Sabemos que muitas mulheres em situação de extremo risco poderiam e deveriam necessitar ser incluídas em programas desta natureza por violência baseada no gênero, em especial em casos de violência doméstica e familiar.

Ressalte-se também a Lei 10.445, promulgada em 2002, estabeleceu que a autoridade judicial, em casos de violência doméstica contra a mulher, poderá determinar, como medida de cautela, o ***afastamento do agressor do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima***. Em que pese a adoção de medida cautelar já pudesse ser utilizada para estes fins, a Lei veio expressamente visibilizar esta possibilidade.

---

40 Fonte: Agência Câmara.

Por fim, a legislação que realmente mais impactou o tema da violência contra a mulher, em especial no âmbito das relações domésticas e familiares, foi a **Lei 9099/95, que trata de delitos de menor potencial ofensivo**, a qual merece abordagem específica a seguir, dado o alcance do que provocou no cenário jurídico nacional em relação à problemática em análise.

## **A Lei 9099/95**

A Lei 9099/95, que criou os Juizados Especiais Criminais (JECRIMs) e estabeleceu um procedimento específico para os delitos de menor potencial ofensivo, não foi elaborada com o intuito específico de tratar a violência contra a mulher.

A aprovação da Lei insere-se em um “*movimento conhecido como ‘direito penal mínimo’ ou ‘abolicionismo moderado’, que busca minimizar a utilização do sistema penal na resolução dos conflitos sociais. Esse movimento visa reduzir a aplicação do Direito Penal, impedindo a criação de novos tipos penais; propugnando pela ‘descriminalização’ e/ou ‘despenalização’ de condutas; ou, ainda, diminuindo o grau de intervenção e resposta do Estado ao propor, por exemplo, a aplicação de penas alternativas à prisão em crimes de menor potencial ofensivo*”.<sup>41</sup> Esta lei foi pensada, portanto, no contexto de tendências e buscas de alternativas à *despenalização de delitos valorados como de menor potencial ofensivo*, ou seja, delitos *menos graves*.

Os delitos de menor potencial ofensivo foram considerados pela Lei como os crimes ou contravenções penais cuja pena máxima prevista em lei fosse igual ou menor de 1 ano de prisão. Seis anos depois, com a promulgação da Lei 10.259, em 2001 (JECRIMs na Justiça Federal), o parâmetro de delito de menor potencial ofensivo passou a alcançar os crimes com pena máxima não superior a 2 (dois) anos. Sob estas definições, a Lei passou a alcançar, entre outros, os crimes de maior incidência contra as mulheres no âmbito doméstico e familiar: as lesões leves e culposas e as ameaças.

Esse fato em si já representou uma *banalização da violência doméstica contra as mulheres*, ao considerá-la como um crime de menor potencial ofensivo, e resultou em um certo nível de conflito entre os movimentos de despenalização acima mencionados e a

---

41 CASTILHOS, Ela Wiecko de, GARCEZ, Elizabeth, MELO, Mônica de & PANDJIARJIAN, Valéria. “O acesso à justiça às mulheres vítimas de violência: reflexões sobre a Lei 9099/95 e o Juizado Especial Criminal na capacitação de agentes policiais”, (mimeo), 2004. Texto especialmente preparado para publicação pela AGENDE, referente ao processo de capacitação de DEAMs que efetuaram na região centro-oeste, em parceria com o governo, durante 2002.

pretensão de criminalização e garantia de punição dos atos de violência praticados contra as mulheres, em especial pelo fato de que, na prática, as penas alternativas aplicadas, em grande parte, não têm sido adequadas e eficazes para o tratamento do tema.

A propósito, vale apontar que falta promover uma discussão no campo feminista sobre esse aparente choque de agendas que a Lei 9099/95 traz, colocando de um lado a legítima questão do direito penal mínimo e de outro a questão da impunidade que tem resultado da aplicação distorcida desta lei nos casos de violência doméstica contra as mulheres. A discussão também deve apontar para o desafio de se pensar em um rol de penas alternativas que sejam ao mesmo tempo educativas para o agressor e reparadoras para a vítima.

Cumpre lembrar também que esta lei se aprovou com o objetivo de agilizar e aliviar os sistemas judicial e prisional tão sobrecarregados. E, para o tratamento desses delitos, a Lei 9099/95 adotou como critérios e princípios de seu procedimento a *oralidade*; a *informalidade*; a *economia processual* e a *celeridade* (art. 2º), os quais devem ser aplicados objetivando, sempre que possível, a *reparação dos danos sofridos pela vítima* e a *aplicação de pena não privativa de liberdade* (art. 62).

A fim de cumprir com esses objetivos, a lei 9099/95 prevê a possibilidade de aplicação de três mecanismos alternativos de resolução de conflitos: a) a *conciliação*; b) a *transação penal* e c) a *suspensão condicional do processo*, que se passa a examinar em seguida.

A autoridade policial, ao tomar conhecimento da prática de delito dessa natureza, registra os fatos em um documento chamado *Termo Circunstanciado* (T.C.), em substituição ao tradicional Boletim de Ocorrência. No T.C. deve ser feito um relato detalhado do ocorrido, com identificação do autor, da vítima e nome de possíveis testemunhas, providenciando-se as requisições de exames periciais necessários. O T.C. deve ser encaminhado de imediato ao JECRIM, juntamente com o autor do fato (agressor)<sup>42</sup> e a vítima.

Tratando-se de *crimes de ameaça e lesões corporais leves e culposas*, como são a maioria dos casos de violência doméstica contra as mulheres, *o encaminhamento do T.C. será feito caso a vítima manifeste que quer representar* o agressor, vale dizer, caso ela queira que o procedimento siga. Isso porque, em relação a esses crimes, *a lei exige o ato formal de representação da vítima* para instaurar e dar seguimento ao procedimento. Contudo, caso não queira fazer nesse momento, *a vítima tem ainda o prazo de 6 meses para representar*.

Ao ser encaminhando ao JECRIM, o procedimento a ser adotado vai envolver a

---

42 Ver art. 69 da Lei 9.099/95. A Lei fala aqui em *autor do fato* referindo-se ao *agressor*. Não usa o termo *indiciado* porque não há instauração de Inquérito Policial, e também não se refere a *acusado* ou *réu* porque ainda não há Ação Penal instaurada

possibilidade de aplicação dos três mecanismos de resolução de conflitos mencionados, no seguinte sentido<sup>43</sup>:

- *Conciliação ou composição de danos civis*: em fase preliminar, presentes em audiência o Ministério Público (MP), o autor do fato (agressor) e a vítima, com seus advogados(as)<sup>44</sup>, a autoridade judicial ou conciliadora esclarece e verifica sobre a possibilidade de *composição de danos* entre as partes, vale dizer, o acordo da **conciliação**, em geral, mediante o pagamento de uma “indenização” do autor à vítima ou alguma outra medida que seja aceita pelas partes e pelo juiz. Se a conciliação ocorre, a autoridade judicial homologa o acordo e desta decisão não cabe recurso; significa a renúncia da vítima em representar o agressor; e se põe fim ao procedimento. Nessa hipótese, nada constará nos registros de antecedentes do autor e, caso as agressões se repitam, novas conciliações poderão ocorrer em futuros procedimentos. Ainda não existe processo penal, mas somente um procedimento. Se não há conciliação, a vítima pode representar o agressor, e assim o deverá fazer se quiser que o procedimento prossiga.
- *Transação penal*: não havendo conciliação, e sob a representação da vítima, ainda em fase preliminar, o Ministério Público pode propor ao autor do fato a aplicação de pena restritiva de direitos ou multa. É a **transação penal**. As penas restritivas de direitos aplicáveis na transação consistem em prestação de serviços à comunidade, limitações impostas ao agressor no fim de semana (ex: não sair de casa, voltar em certos horários etc.) ou limitação temporária de certos direitos. A propósito, o Enunciado 29 do XIV Encontro Nacional de Coordenadores de Juizados Especiais, estabeleceu que, “*nos casos de violência doméstica a transação penal e a suspensão do processo deverão conter preferencialmente medidas sócio-educativas, entre elas acompanhamento psicossocial e palestras, visando a reeducação do infrator*”, o que, entretanto, não tem sido a prática geral. Também, segundo o procedimento, não se admite a transação sob algumas circunstâncias específicas. Em caso de aceitação da proposta pelo autor e seu defensor (a vítima não tem oportunidade de se manifestar, sendo desconsideradas sua opinião e vanta-

---

43 ver PANDJIARJIAN, Valéria & HIRAO, Denise. “Balance sobre la situación de la violencia doméstica en la subregión Brasil y Cono Sur. *Argentina, Brasil, Chile, Paraguay e Uruguay*”. CLADEM, São Paulo, junio de 2004 (disponível no site <http://www.cladem.com/espanol/regionales/Violenciadegenero/Proyecto/balanconosur.asp> e CASTILHOS, Ela Wiecko de, GARCEZ, Elizabeth, MELO, Mônica de & PANDJIARJIAN, Valéria. Op. cit..

44 Note-se que a Lei somente exige a presença de advogado/a para o autor do fato, não sendo o mesmo exigido para a vítima, o que sem dúvida é uma distorção da Lei..

de !!!), a transação é examinada pelo juiz, que pode acolhê-la ou não. Desta decisão cabe recurso. Caso seja aceita, depois de cumprida a pena alternativa aplicada na transação, finda-se o procedimento. Nesta hipótese, a pena aplicada na transação será registrada e, em caso de nova agressão, o autor não poderá ser beneficiado com esse tipo de pena por cinco anos (art. 76 e parágrafos). Caso não se aceite a transação, o Ministério Público oferece denúncia e se designa nova audiência, em procedimento sumaríssimo, agora para produção de provas e decisão final, a qual não se pode interpor recurso. Só assim se passaria então a existir um processo penal.

- *Suspensão condicional do processo*: aqui se trata de um mecanismo ainda mais específico dentro da lei. Apenas nos casos de crimes com pena *mínima* igual ou inferior a um ano, não havendo conciliação nem transação penal, sob representação da vítima, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, pode propor ao agressor a **suspensão do processo** (aqui também não se consulta a vítima !!!), por 2 a 4 anos (período de prova), desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, e estejam presentes os requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena, de acordo com o art. 77 do Código Penal. Se o acusado aceita a proposta, o Juiz recebe a denúncia e pode suspender o processo, sob as seguintes condições, a serem cumpridas no período de prova: a) reparação do dano, exceto a impossibilidade de fazê-lo; b) proibição de freqüentar determinados locais; c) proibição de ausentar-se da jurisdição onde reside, sem autorização da autoridade judicial; d) comparecimento pessoal e obrigatório em juízo, mensalmente, para informar e justificar suas atividades. A autoridade judicial pode especificar outras condições. A suspensão *será* revogada se, no curso do prazo, o acusado vier a ser processado por outro crime ou no efetuar, sem justificação, a reparação do dano, e *poderá* ser revogada se o acusado seja processado por contravenção ou descumprir qualquer outra condição imposta. Findo o período de prova, sem revogação da suspensão, a autoridade judicial declara extinta a punibilidade, e estará findo o processo.

De acordo com as discussões e com a experiência da implementação da lei, quando aplicada à violência doméstica e familiar contra as mulheres, a Lei tem tido, assim, em geral, um impacto especialmente negativo. Como pontos críticos a ressaltar em relação à Lei, em especial quanto à sua prática, pode-se destacar, portanto:

a) *A banalização da violência doméstica e familiar contra as mulheres*<sup>45</sup>

Tem-se a banalização da violência na Lei 9099/95, na medida que se mensura a lesividade potencial de um delito tão somente pelo *quantum* da pena fixada, desconsiderando a especificidade dos conflitos no âmbito da violência doméstica e familiar contra as mulheres, que por sua natureza demandam uma abordagem diferenciada, específica e especial por parte do sistema de segurança e justiça.

Os crimes mais praticados contra as mulheres nas relações domésticas e familiares acabam, assim, recebendo o mesmo tratamento dado aos praticados por um estranho. Nesses casos, como é sabido, a mulher, quase sempre, encontra-se inserida no chamado *ciclo da violência doméstica*, caracterizado por relações prolongadas, cíclicas e sucessivas de *tensão-agressão-reconciliação*, em uma espiral progressiva de violência com a qual é difícil romper, e que em boa parte dos casos acaba levando à prática de crimes ainda mais graves, como o homicídio.

A propósito, a importância do entendimento desse ciclo por parte de agentes da polícia e da justiça é essencial para que se compreenda como uma das razões que levam muitas mulheres vítimas de violência doméstica a fazer a denúncia contra o agressor e logo depois voltar à Delegacia pedindo para que seja retirada. É, portanto, a natureza específica da relação interpessoal entre vítima e agressor que majora (e não minora) o potencial ofensivo dos crimes cometidos contra as mulheres no âmbito da violência doméstica e familiar, demonstrando a inadequação da lei para esses casos e a necessidade de criar mecanismos apropriados para seu enfrentamento.

#### ***b) A caracterização da natureza da lesão corporal<sup>46</sup>***

Conforme já mencionado, no que se refere às lesões corporais, somente serão de competência da Lei e dos JECRIMs as lesões leves dolosas (intencionais), com pena de 3 meses a 1 ano de detenção (art. 129 caput do Código Penal), e as lesões culposas (não intencionais), com pena de 2 meses a 1 ano (artigo 129, § 6º), inclusive e especialmente quando praticadas no âmbito das relações domésticas e familiares, por força da inserção dos § 9º e 10º ao artigo 129 do Código. Estão excluídas da lei, portanto, as lesões graves, gravíssimas e as resultante de morte.

Torna-se, pois, relevante distinguir e identificar, na prática, a natureza das lesões corporais sofridas pela mulher para saber se serão ou não submetidas ao procedimento da Lei 9099/95 e ao JECRIM. As lesões *gravíssimas* resultam em incapacidade permanente para

---

45 CASTILHOS, Ela Wiecko de, GARCEZ, Elizabeth, MELO, Mônica de & PANDJIARJIAN, Valéria. Op.cit.

46 Idem nota anterior.

o trabalho, enfermidade incurável, perda ou inutilização de membro, sentido ou função, deformidade permanente ou aborto; as lesões *graves* tiram a mulher de seus afazeres habituais por mais de 30 dias, constituem perigo de vida, provocam a debilidade de um membro de seu corpo, sentido ou função ou provocam aceleração de parto; e, por exclusão, as lesões *leves* incapacitam a vítima para suas atividades habituais por menos de 30 trinta dias. Assim, um espancamento, com sérias consequências, a ponto de afastar a mulher de suas ocupações por 20 dias, por exemplo, é considerado lesão leve.

Nesse sentido, é fundamental a adequada tipificação do delito, bem como que os/as agentes policiais, no momento da denúncia, orientem a vítima para fazer imediatamente o exame de corpo de delito, fornecendo-lhe a requisição para tanto.

Ademais, cabe lembrar, como já mencionado no item anterior, que a prática dessas lesões leves ocorrem em um contexto de maior gravidade, e não de menor potencial ofensivo. Em geral são lesões que ocorrem repetidas vezes (ciclo da violência), vêm acompanhadas de ameaças e deixam a mulher em uma situação de medo e submissão que requerem de muita coragem, estímulo e apoio para que possam ser denunciadas.

#### ***c) O Termo Circunstanciado***<sup>47</sup>

Em geral não têm sido realizados treinamentos adequados de agentes policiais para a elaboração do *Termo Circunstanciado* (T.C.) nos crimes de menor potencial ofensivo. No entender de alguns, o T.C. seria um Boletim de Ocorrência simplificado, o que parece ser uma compreensão inadequada, pois o cuidado de seu preenchimento é imprescindível para a dimensionar o conflito e sua natureza, bem como para servir de subsídio na aplicação dos mecanismos de resolução de conflitos previstos na Lei 9099/95.

Em relação ao encaminhamento imediato do T.C., da vítima e do agressor ao JECRIM, verifica-se, ainda, um descompasso entre a letra da lei e a realidade. Por um lado, os JECRIMs - assim como muitas Delegacias - não funcionam 24 horas e, por outro, as Delegacias, em geral, não dispõem de viaturas e policiais suficientes para garantir tal encaminhamento de forma imediata ao JECRIM..

#### ***d) A representação***<sup>48</sup>

Como também foi mencionado, nas oportunidades em que a mulher têm de representar sob a Lei 9099/95 (na Delegacia e no JECRIM caso não haja conciliação), os prazos são de 6 meses. Em relação a esse aspecto, o maior problema que se apresenta no contexto

---

47 Idem nota anterior.

48 Idem nota anterior.



da Lei 9099/95, tanto na Delegacia quanto no JECRIM, diz respeito à ainda predominante falta de informação e orientação à vítima sobre o que significa, para que serve e no que implica representar ou não representar o agressor. A respeito das idas e vindas da mulher para denunciar e retirar a denúncia, vale o já mencionado no item a).

Vale frisar também que o tema da representação tem sido objeto de polêmicas discussões, pois se, por um lado, coloca-se a necessidade de preservar o direito da vítima em denunciar -considerando a mulher na sua autonomia e como sujeito de direito -, por outro lado, a representação acaba “funcionando” muito mais como um obstáculo para que se instaure o procedimento, já que em geral a mulher está em uma situação de insegurança e fragilidade e nem sempre é devidamente orientada sobre o que significa a representação e, muitas vezes, chega mesmo até a ser dissuadida de representar por parte de agentes da polícia, como relatam muitas experiências neste sentido.

#### ***e) Os mecanismos de resolução de conflitos e as penas aplicadas<sup>49</sup>***

O três mecanismos da Lei 9099/95, como já mencionado, na forma como vêm sendo aplicados, revelam a inadequação, bem como a ineficácia para sua incidência sobre crimes de violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Quanto à conciliação, por exemplo, a Lei 9.099/95 não limitou a quantidade de conciliações possíveis, diferentemente do que fez com a transação penal. Com isso, o criminoso habitual com poder econômico pode se valer de um acordo de indenização tantas vezes quanto necessárias para fugir de um processo penal. Nesse sentido, além de gerar uma situação de impunidade, a conciliação também gera injustiça e desigualdade, pois aos agressores pobres, sem condições de indenizar a vítima, só lhes restará o processo penal.

O acordo de indenização gera, ainda, a banalização da violência doméstica contra as mulheres pois, considerando o contexto de idas e vindas, de sucessivas e intermitentes agressões, característico do ciclo da violência doméstica, em tese o agressor teria um “preço” fixado pelo Estado para continuar batendo em sua companheira. E se tiver algum poder econômico, tanto melhor para esse agressor.

Ademais, experiências em diversos países da América Latina e do Caribe têm demonstrado a ineficácia e inadequação da conciliação nesses casos, pois as partes (vítima e agressor) não se encontram em condições de igualdade.

Quanto à imposição das penas alternativas advindas da transação penal, no que se refere à violência contra as mulheres, à exceção de algumas raras experiências positivas, a

---

49 Idem nota anterior.

aplicação da lei também não tem contribuído para a sua prevenção, punição e erradicação, notadamente no âmbito doméstico.

Com bastante frequência, tem sido determinado ao agressor o pagamento de “*cestas básicas*” para entidades assistenciais ou de uma pequena multa em dinheiro, sem que isso tenha qualquer relação com o ocorrido, banalizando ainda mais a violência sofrida pelas mulheres.

Constata-se, pois, uma predominante ineficácia na aplicação da lei pelos JECRIMs, ao estabelecerem penas alternativas de forma acrítica, desvinculadas do conflito penal, sem que se busque soluções mais criativas e consentâneas com a prevenção, punição e erradicação da violência contra as mulheres.

Ainda quanto à transação penal, caso o agressor não cumpra a pena alternativa aplicada na transação, não há qualquer previsão legal para sua conversão em pena privativa de liberdade. Diante da falta de previsão legal, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou: a conversão feriria o princípio da legalidade. Nessa hipótese, restará ao agressor, portanto, o “benefício” da impunidade

Ademais, é também especialmente crítico para as mulheres vítimas de crimes de competência da Lei 9099/95 o fato de sua opinião não ser levada em conta nas hipóteses de transação penal ou suspensão condicional do processo. A mulher, portanto, apenas é sujeito de direito sob esta Lei no momento da representação.

Os diversos pontos críticos aqui apontados em relação à Lei 9099/95 e à sua aplicação à violência doméstica contra as mulheres, embora *não exaustivos*, são ilustrativos da resposta insuficiente e inadequada que o Estado brasileiro vem dando a essa problemática. Ressalte-se que sua aplicação viola diversos dos deveres estabelecidos no artigo 2 da Convenção de Belém do Pará, e em especial na medida em que não garante à mulher submetida à violência procedimentos jurídicos justos e eficazes de proteção, prevenção e reparação da violência e tampouco de punição do agressor.

São ilustrativos, também, da falta de preparação da grande maioria de agentes policiais e judiciais para atuar em casos de violência doméstica contra as mulheres.

Nessa perspectiva, pode-se considerar que a Lei 9099/95 e o JECRIM não têm respondido de forma adequada e satisfatória ao marco constitucional e internacional que, nas últimas décadas, avançou quanto às normas de proteção aos direitos humanos das mulheres a uma vida livre de discriminação e violência.

Vale lembrar que esta lei e sua aplicação tem sido objeto, nos últimos anos, de atenção de muitos estudos, teses e propostas de mudança por parte de estudiosas/os, advogadas/os, movimentos feminista e de mulheres, grupos de homens que trabalham com violência (os poucos porém significativos que existem no Brasil), e por vários outros seto-

res e serviços afins, como da saúde, assistência social e educação, que estão envolvidos no atendimento à mulher vítima e/ou em situação de violência.

Não só, mas principalmente, a ineficácia da Lei 9099/95 fortaleceu sobremaneira o processo de luta das mulheres na reivindicação por uma legislação nacional específica sobre violência doméstica e familiar contra as mulheres, a qual encontra-se em discussão no presente momento, em face da elaboração e encaminhamento pelo Poder Executivo de um projeto de lei neste sentido ao Congresso Nacional, o qual se passa a analisar no tópico a seguir.

### •*Projeto de Lei sobre Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres*

É de se ressaltar que, a despeito do que estabelecem as convenções internacionais de proteção aos direitos humanos das mulheres e o texto constitucional já mencionados no início deste artigo, ***não há ainda no país uma legislação nacional específica sobre a violência de gênero e em especial a violência doméstica***, a qual afeta principalmente mulheres e meninas. *“Durante os últimos mandatos, foram apresentados, por mulheres parlamentares, alguns projetos de lei inspirados na contribuição de juristas do movimento de mulheres e na normativa específica sobre o tema já existente em vários países, inclusive na América Latina e no Caribe. Estes projetos, que seguiam a orientação da relatora especial para os assuntos da violência da própria ONU, foram rejeitados pelas Comissões especiais das Câmaras dos Deputados devido abarcar várias áreas jurídicas, e não apenas o Direito Penal”*<sup>50</sup>.

Mais recentemente, no início de 2004, um Consórcio de ONGs feministas e especialistas<sup>51</sup> concluiu a elaboração de uma proposta de legislação de violência doméstica e familiar contra as mulheres, e uma justificativa da importância de trabalhar o tema no âmbito integral da legislação e das políticas públicas.

No final de março de 2004, por força do Decreto nº 5.030, foi criado um Grupo de

---

50 CEDAW: Relatório Nacional Brasileiro. Op. cit.

51 Formam o Consórcio: ADVOCACI – Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos, AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento, IPÊ/CLADEM – Instituto para Promoção da Equidade/Comitê Latino Americano de Defesa dos Direitos da Mulher, CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Ação e Informação, CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria, THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero. Especialistas: Ela Wiecko de Castilho (Membro do Ministério Público Federal e Professora de Direito Penal da Universidade de Brasília), Ester Kosovski (Professora de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Leilah Borges da Costa (Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros), Rosane Reis Lavigne (Membro da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro), Simone Diniz (médica e membro do Coletivo Feminista e Casa Eliana de Grammon) e Wania Pasinato Izumino (socióloga e pesquisadora do NEV), com a colaboração, na fase de elaboração final do anteprojeto, do Assessor Parlamentar da Câmara dos Deputados e advogado Adilson Barbosa, e do jurista Salo de Carvalho.

Trabalho Interministerial (GTI), sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para, entre outras tarefas, apresentar uma proposta de **legislação específica sobre violência doméstica e familiar contra as mulheres**, atendendo assim em grande medida ao estabelecido nas CEDAW, na Convenção de Belém do Pará e na Constituição Federal (art. 226, parágrafo 8º), bem como às recomendações específicas da ONU e da OEA ao Brasil, todas já mencionadas no início deste artigo.

O Consórcio de ONGs e especialistas já tinha encaminhado sua proposta à SPM, para subsidiar os trabalhos do GTI, o qual que se instaurou em abril e concluiu suas atividades em setembro de 2004, resultando em um esboço de projeto de lei sobre o tema. O Consórcio obteve uma representação no GTI e empenhou todos os esforços para que sua proposta fosse apreciada, aperfeiçoada e adotada na sua integralidade, o que aconteceu em alguma medida - trazendo inovações importantes no tratamento do tema - mas que em alguns pontos essenciais, entretanto, não foi garantido.

Conforme relata o CFEMEA, após o encerramento dos trabalhos do GTI, *“o documento ficou em apreciação no âmbito do Poder Executivo. Ao mesmo tempo, foram solicitados, pela SPM, pareceres das organizações civis sobre o projeto. Nesses pareceres estiveram presentes alguns questionamentos, entre eles destaca-se a manutenção do julgamento dos casos de violência doméstica e familiar nos Juizados Especiais Criminais.*

*No começo do mês de novembro, a SPM enviou para a Casa Civil da Presidência da República o projeto para apreciação. Alguns pontos presentes nos pareceres foram incorporados ao documento, no entanto, em meados do mesmo mês, durante a reunião da Secretaria com a Bancada Feminina do Congresso Nacional sobre o projeto, ficou clara a manutenção da Lei 9.099/95.*

*A partir desse novo fato, tanto o Consórcio de ONGs, quanto a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) encaminharam cartas com considerações contra a utilização dessa lei para esses casos.*

*A proposta do Executivo estabelece um novo procedimento para os casos de violência contra a mulher e faculta aos Estados e Distrito Federal a criação de Varas e Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar, com competência civil e penal. Porém, o novo procedimento altera tão-somente o procedimento da Lei 9099/95, numa tentativa de adequar a estrutura dos Juizados Especiais Criminais para atender os casos de violência contra as mulheres. Além disso, diz que, enquanto não criada a nova estrutura, os JECRIMS e as atuais varas criminais serão competentes para o julgamento de tais crimes, observando o novo procedimento.*

*Assim, mesmo tendo recepcionado a sugestão da criação de Varas Especializadas com competência civil e penal, o projeto pouco avançou em relação às mudanças necessárias para garantir o acesso à justiça às mulheres em situação de violência doméstica, tendo em vista a permanência de procedimentos como a transação penal.*

*Em parecer encaminhado à SPM, a jurista Ella Weicko afirma que ‘a grande falha do Anteprojeto é insistir na manutenção dos crimes de lesão corporal leve, ameaça, dano, crimes contra a honra e outros, apenados até dois anos de pena privativa de liberdade, como crimes de menor potencial ofensivo e, portanto, sujeitos ao Juizado Especial. O critério estabelecido para a criação desse Juizado não atende à especificidade da violência doméstica contra a mulher.’”<sup>52</sup>*

No dia 25 de novembro de 2004 - Dia Internacional da Não Violência contra as Mulheres, a ministra Nilcéa Freire, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), entregou ao presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha, o referido projeto de lei (PL) do Executivo Federal que “cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, e dá outras providências”. E o entregou tal e qual, desconsiderando a insistente manifestação das organizações da sociedade civil contra a manutenção, pelo projeto, da aplicação da Lei 9099/95 para tratar estes casos.

Assim, o PL, de No. 4559/04, em que pese tenha sido originalmente inspirado em uma versão de proposta de lei elaborada pelo referido Consórcio de ONGs e especialistas, está gerando muitas preocupações, na medida em que não se contemplou a hipótese de pressuposto da proposta feminista que estabelecia o afastamento da aplicação da Lei 9099/95 (apesar do projeto prever alterações no procedimento a ser aplicado) e da competência dos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs) em casos de violência doméstica contra a mulher, já que são consideradas inadequadas para a resolução deste tipo de conflito, conforme já analisado neste artigo.

A propósito, uma das hipóteses a se considerar para as dificuldades de que o Consórcio lograsse o afastamento da aplicação da Lei 9099/95 no PL, talvez possa ter sido a resistência e pressão política por parte dos próprios setores dos JECRIMs consultados, que não queriam perder poder e ver sua competência esvaziada, na medida em que a maioria dos delitos referentes a esta Lei que se apresentam aos JECRIMs são justamente aqueles praticados contra as mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares, conforme já amplamente mencionado neste artigo.

Os aspectos críticos, entretanto, não desmerecem a importante contribuição que o projeto de lei pode trazer no enfrentamento da violência contra as mulheres. Portanto, de toda forma, o projeto significa avanços em vários aspectos e poderá ainda - espera-se - ser aperfeiçoado durante sua tramitação no Congresso Nacional.

---

52 CFEMEA, Jornal Femea 139, Novembro-Dezembro/2004, página 5, disponível na página web do CFEMEA: [http://www.cfemea.org.br/jornalfemea/edicoes\\_materia.asp?IDEdicao=104](http://www.cfemea.org.br/jornalfemea/edicoes_materia.asp?IDEdicao=104). Para quem queira acessar a íntegra do projeto de lei 4559/2004: <http://www.cfemea.org.br/noticias/detalhes.asp?IDNoticia=434>

Examine-se, então, de forma ainda incipiente e de acordo com a justificativa apresentada pelo Poder Executivo, quais são as principais provisões do referido projeto.

As disposições preliminares da proposta apresentada (art. 1º a 4º) “*reproduz as regras oriundas das convenções internacionais e visa propiciar às mulheres de todas as regiões do País a cientificação categórica e plena de seus direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, a fim de dotá-la de maior cidadania e conscientização dos reconhecidos recursos para agir e se posicionar, no âmbito familiar e na sociedade, o que, decerto, irá repercutir, positivamente, no campo social e político, ante ao factível equilíbrio nas relações pai, mãe e filhos.*”<sup>53</sup>

O artigo 5º da proposta adota a definição de violência contra a mulher do artigo 1º da Convenção de Belém do Pará, e ressalta o âmbito de sua aplicação quando ocorrida: “*I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II - no âmbito da família, compreendida como relações pessoais afetivas; III - em qualquer outra relação pessoal de afeto na qual o acusado compartilhe, tenha compartilhado ou não o mesmo domicílio ou residência da ofendida.*” Ressalte-se que são bastante adequadas as definições deste artigo. Contudo, no que se refere ao inciso II, dever-se-ia entender que o âmbito da família compreende também as relações decorrentes de parentesco civil ou natural, e, portanto, não sendo somente compreendida como relações pessoais afetivas. Talvez uma pequena reformulação no texto possa melhorar esta previsão.

O artigo 6º, afirma que a violência doméstica contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos e o artigo 7º, define clara e detalhadamente as diversas formas de violência, atendendo ao “*Modelo de Leyes y Políticas sobre Violencia Intrafamiliar contra las Mujeres*”, publicado em abril de 2004, pela *Unidad, Género y Salud* da Organização Mundial de Saúde – OPS/OMS, o qual estabeleceu que toda legislação política e pública deveria incluir as definições de violência contra a mulher em cada uma de suas manifestações, a saber: *física, sexual, psicológica, moral e patrimonial*. Esta inclusão representa, sem dúvida, um importante avanço no projeto.

O artigo 8º tem por objetivo definir as diretrizes das políticas públicas e ações integradas para a prevenção e erradicação da violência doméstica contra as mulheres, tais como implementação de redes de serviços interinstitucionais, promoção de estudos e estatísticas, avaliação dos resultados, implementação de centros de atendimento multidisciplinar, delegacias especializadas, casas abrigo e realização de campanhas educativas, capacitação permanente dos integrantes dos órgãos envolvidos na questão,

---

53 Justificativa do PL 4559/2004.

celebração de convênios e parcerias e a inclusão de conteúdos de equidade de gênero nos currículos escolares.<sup>54</sup>

Cabe lembrar que, se aprovada nestes termos, a real eficácia de uma pretensa lei desta natureza dependerá em muito da implementação, na prática, destas medidas referidas no artigo 8º do projeto. Para tanto, haverá que se investir, de verdade, em recursos financeiros que garantam a sua realização.

No artigo 10, que trata do atendimento pela autoridade policial, ficou consignado que a autoridade policial ou agente devem comparecer, de imediato, ao local do fato e adotar as medidas de proteção cabíveis para o atendimento da vítima. Essa alteração, segundo a justificativa do projeto, “*visa trazer para o procedimento da Lei 9.099.95 alguns dos aspectos do inquérito previstos no Código de Processo Penal, uma vez que o Termo Circunstanciado, em vigor, ao privilegiar o princípio da informalidade, termina por impedir uma visão mais abrangente da situação fática pela autoridade julgadora*”.<sup>55</sup>

Outros procedimentos inovadores, em relação à Lei 9.099/95, são atribuídos pelo artigo 12 ao agente e à autoridade policial após o registro do fato, entre os quais, o acolhimento das provas necessárias ao esclarecimento do fato e suas circunstâncias, as oitivas da vítima, do agressor e das testemunhas, quando houver, determinando que se proceda ao exame de corpo de delito e os exames periciais necessários. Em que pese não se considere adequada a manutenção da lei 9099/95 para esses casos, como já mencionado, as alterações aqui propostas ao procedimento atual devem ser consideradas positivas, nos termos deste artigo. Como se sabe, sob o atual procedimento da Lei 9099/95 a polícia teve sua ação investigatória extremamente limitada.

Os artigos 14 a 17 tratam da atenção às vítimas por equipe multidisciplinar, a qual deverá ser formada por profissionais de diversas áreas de conhecimento, inclusive externa ao meio jurídico, tais como psicólogos, assistentes sociais e médicos, o que sem dúvida é algo imprescindível no caso. Este é sem dúvida um dos pontos fundamentais do projeto. É o atendimento multidisciplinar que garantirá maior eficácia da lei e melhor atendimento às mulheres em situação de violência. Aqui também será necessário um real investimento de recursos financeiros e capacitação dos diferentes profissionais que atuarão nos casos da lei, sem o qual a pretensa previsão legal tornar-se-á inócua.

Os artigos 18 e 19 tratam da atuação do Ministério Público, garantindo sua participação integral nos casos de violência doméstica, intervindo nas causas cíveis e criminais, requisitando a força policial e a colaboração dos serviços públicos, exercendo a fiscalização

---

54 Idem nota anterior.

55 Idem nota anterior.

nos estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência. Este também é um aspecto que se pode considerar positivo no projeto.

A assistência jurídica e judicial integral e gratuita às mulheres em situação de violência doméstica são exigidas nos artigos 20 e 21 do projeto. Assim, em todos os atos processuais a mulher deverá estar acompanhada de advogado/a ou Defensor/a Público/a e lhe será garantida o acesso aos serviços da Defensoria Pública ou Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, e “mediante atendimento específico e humanizado nos juízos competentes, nas Delegacias de Polícia e núcleos de atendimento das Defensorias Públicas”. Este é, sem dúvida, um ponto importante e de avanço positivo no projeto.

O PL estabelece e amplia o leque de medidas cautelares tanto em relação ao agressor, como em relação a medidas de proteção à mulher agredida, proporcionando à autoridade judicial a escolha da providência mais ajustada ao caso concreto, considerando-se as áreas cíveis e penais. Estas são medidas realmente inovadoras e essenciais para um projeto desta natureza.

Assim, os artigos 22 a 25 pretendem garantir às mulheres o acesso direto à autoridade judicial, quando em situação de violência e uma celeridade de resposta à necessidade imediata de proteção.

No artigo 26, o PL reúne medidas cautelares em relação ao agressor, possibilitando à autoridade judicial não só exigir o seu afastamento do lar, mas, também, o seu encaminhamento a programa de acompanhamento psicossocial. Além disso, prevê a proibição de aproximação ou comunicação do agressor com a vítima, com testemunhas e familiares, a restrição de visitas aos dependentes menores e a prestação de alimentos provisionais.

No artigo 27, o projeto inova ao prever o encaminhamento das mulheres e seus dependentes, em situação de violência, a programas e serviços de proteção às mulheres, resguardando seus direitos relativos aos bens e a guarda dos filhos. Imputa ao agressor a responsabilidade econômica pela provisão alimentar e determina a recondução da mulher e seus dependentes, ao domicílio, após o afastamento do agressor.

As medidas cautelares de natureza patrimonial, previstas no artigo 28, possibilitam a revogação das procurações conferidas pela mulher ao agressor, a garantia do ressarcimento de bens e a indenização pelos danos e prejuízos causados. Nestes últimos casos são medidas do processo civil, cumuladas no processo penal. Visam à execução dos pronunciamentos de natureza civil, ou seja, a restituição de bens determinados e a indenização pelos danos e prejuízo sofridos.

Todos estes procedimentos se aplicam tanto às varas comuns como aos Juizados Especiais.



A propósito da denúncia, o artigo 30 estabelece que nos casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres a ação penal é pública condicionada à representação.

No caso dos crimes de competência da Lei 9099/95, o projeto mantém a celeridade, mas altera o procedimento dos JECRIMs, de acordo com os artigos 31 a 37 do projeto.

Assim, o projeto prevê a criação de uma audiência de apresentação para permitir que a vítima seja ouvida primeiro pelo juiz, em separado do agressor, e ainda que a audiência se balize pelo princípio da mediação, não podendo a mulher ser, em nenhuma hipótese, forçada à conciliação. Esta audiência deverá ser conduzida por juiz ou mediador, devendo este último ser profissional do direito, devidamente habilitado no Curso de Ciências Jurídicas e capacitado em questões de gênero.

A proposta garante, também, que a vítima esteja acompanhada por advogado/a na audiência, visto que a Lei 9.099/95, em seu artigo 68, concede esta prerrogativa apenas ao agressor.

O PL propõe, ainda, alteração na Audiência de Instrução e Julgamento retirando a realização da transação penal da primeira audiência e postergando esta possibilidade para a segunda audiência. O objetivo é disponibilizar ao juiz outras ferramentas mais adequadas e eficazes para solucionar a questão, como por exemplo, o encaminhamento das partes à equipe de atendimento multidisciplinar, realização de exames periciais e providências cautelares.

O projeto proíbe, na transação penal e em qualquer hipótese, a aplicação de penas restritivas de direito de prestação pecuniária, cesta básica e multa, pois, atualmente, este tipo de pena é comumente aplicado nos Juizados Especiais Criminais em prejuízo da vítima e de sua família. Da mesma forma, em que pese não seja adequada a manutenção do procedimento aplicável pela Lei 9099/95, esta proposta traz avanços ao restringir a aplicação de determinadas medidas na aplicação das penas alternativas.

O projeto não faz qualquer referência expressa sobre a aplicação ou não do mecanismo da suspensão condicional do processo prevista na Lei 9099/95 nos casos de violência doméstica e familiar, deixando margens de interpretação a respeito, em que pese estabeleça que se não há transação penal, o procedimento segue em audiência de instrução e julgamento.

Nas disposições finais do projeto, estabelece-se que a Lei se aplicará nas Varas Cíveis e Criminais e nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Como objetivo mediato, propõe a criação de Varas e Juizados Especiais da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência cível e penal, reconhecendo que a melhor estrutura judiciária, para o atendimento à mulher em situação de violência, será a criação destas Varas e Juizados Especiais.

Prevê também que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, poderão criar centros de reabilitação para os acusados e de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a serem previstos na legislação local. E, ainda, que compete a estas instâncias promoverem a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios estabelecidos na Lei que se pretende aprovar.

Estabelece ainda o projeto que, “na defesa dos interesses e direitos previstos nesta Lei poderá ser exercida, concorrentemente com a ofendida, pelo Ministério Público ou por associação de defesa da mulher, regularmente constituída há pelo menos um ano, nos termos da Lei Civil.”

Prevê a inclusão das estatísticas sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher nas bases de dados dos órgãos oficiais. E prevê, ainda, que os casos, mesmo que não tenham sido julgados, deverão constar de cadastro específico, de conhecimento reservado da autoridade judiciária e do Ministério Público. Caberá às Varas e aos Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar a elaboração de tal cadastro. Enquanto não estruturados tais Varas e Juizados, o cadastro deverá ser elaborado nas Varas Criminais e nos JECRIMs.

Além deste cadastro, o projeto não prevê nenhuma outra instância responsável nem nenhuma outra forma de monitoramento e avaliação da lei.

Deverão, segundo o art. 44 do projeto, ser estabelecidas dotações orçamentárias específicas, em cada exercício financeiro, para a implementação das medidas estabelecidas na Lei.

Por fim, o artigo 46 do projeto prevê a alteração do artigo 313 do Código de Processo Penal, acrescentando nova hipótese de prisão preventiva, quando o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, qualquer que seja a pena aplicada.

Quando da apresentação do PL ao Congresso Nacional foi feito pedido de tramitação especial em regime de urgência, nos termos do § 1º do artigo 64 da Constituição Federal, a qual se buscou justificar em face de se tratar de projeto que, além de ser uma demanda social, visa o cumprimento das recomendações ao Estado Brasileiro do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, do Plano de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995), da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará (1994), do Protocolo Facultativo à Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, além de outros instrumentos de Direitos Humanos.

Não há dúvida, que o projeto avança no marco jurídico-normativo para tratamento da violência contra a mulher, em que pese tenha mantido a vigência da Lei 9099/95, mas

pelo menos apresentando adequações ao procedimento que visam minimizar o impacto negativo do que tem sido a implacável aplicação desta às mulheres vítimas e/ou em situação de violência doméstica e familiar.

Todavia, deve-se insistir: é lamentável a manutenção da matriz da Lei 9099/95 que privilegia os mecanismo da conciliação e da transação penal. Valem portanto, aqui, em grande medida, as críticas em relação a estes mecanismos que já foram feitas neste artigo quando da análise da Lei 9099/95.

Ao manter o procedimento da Lei 9099/95, mesmo com as mudanças propostas, o projeto de lei não rompeu a fundo com a lógica prevalecente no tratamento destes delitos. De qualquer maneira, ao menos aponta para uma prática de aplicação de penas alternativas mais adequada e, tomara, menos danosa para as mulheres vítimas de violência.

Apesar dos avanços, portanto, é uma lástima que, com tanta experiência que já temos acumulada no âmbito da produção legislativa na região da América Latina e Caribe, corramos o risco de não lograr uma legislação que de fato enfrente os principais problemas jurídicos atuais no país quanto ao acesso à justiça para a mulher vítima de violência.

Não se sabe como as/os legisladoras/es receberão as propostas contidas neste projeto de lei e que outras propostas poderão ser colocadas neste âmbito. O que se sabe, sim, é que agora a luta por quaisquer mudanças e aperfeiçoamentos do projeto deve ser feita junto ao Congresso Nacional. Inicia-se, pois, uma nova fase para a atuação das redes, ONGs e movimentos feministas, de mulheres e de direitos humanos, com o fim de garantir que conquistemos uma boa (ou a melhor possível) legislação nacional sobre violência doméstica e familiar contra as mulheres.

## **Conclusão: considerações finais**

São 25 anos de legislação sobre violência contra as mulheres. O cenário do que mudou, não mudou e ainda deve mudar na legislação é complexo e o panorama de sua “trajetória” nem sempre se dá de forma linear, seja no tempo, seja nos conteúdos das propostas apresentadas. São mistos de avanços, estagnações, retrocessos, enfim, paradoxos. Acertos e conquistas, equívocos e reveses. Vitórias a celebrar, derrotas a lamentar e desafios a enfrentar. Mas um saldo que se pode considerar, acima e apesar de tudo, positivo. A dinâmica social, a propósito, vai estar sempre a exigir profundas transformações no Direito.

Sem dúvida, destaca-se que o plano político e jurídico normativo sobre o tema da violência contra a mulher encontra-se extrema e positivamente marcado pelo ingresso da CEDAW e da Convenção de Belém do Pará ao ordenamento jurídico nacional e pelas recomendações decorrentes dos mecanismos internacionais de monitoramento destes tra-

tados. Contudo, resta o desafio de lograr o entendimento jurídico consensual de que estes e todos os demais tratados internacionais de direitos humanos possuem natureza de norma constitucional.

A atuação do movimento feminista e de mulheres no processo constituinte, consolidada na Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes, a qual teve 80% de suas reivindicações acolhidas, resultou em uma Constituição Federal que consagra os valores da igualdade e da não-discriminação, e que, embora não faça referência expressa e específica à violência contra a mulher, propugna pela atuação do Estado em criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações domésticas e familiares, da qual as mulheres são as maiores vítimas.

Depois de longos 26 anos de tramitação no Congresso Nacional, conquistou-se um Novo Código Civil, aprovado em 2001 e em vigência desde 2003, o qual eliminou preceitos profundamente discriminatórios de gênero, embora mantenha ainda alguns poucos resquícios em dispositivos pontuais, os quais se deve buscar alterar. E as mudanças ocorridas, ressalte-se, tiveram também a marca da histórica atuação do movimento feminista e de mulheres.

O Código Penal foi aquele que mais resistiu a mudanças. Foram 65 anos para se conseguir começar a extirpar os principais dispositivos discriminatórios em relação às mulheres, em especial no que se refere aos delitos sexuais. Foi difícil, mas não impossível, chegar à aprovação de projeto de lei prevendo a eliminação de termos como “mulher honesta” nos dispositivos penais, a revogação de delitos como o adultério, o rapto, a sedução, entre tantos outros mencionados, e até mesmo à tipificação do assédio sexual e do tráfico internacional e interno de pessoas, enfim, caminhar por uma normatividade um pouco mais adequada à realidade social. Ainda restam, sem dúvida, resquícios de discriminação em um Código que data da década de 40, e que devem ser eliminados. E o movimento feminista continuará lutando por estas reformas, por maiores que sejam os obstáculos.

Ademais, muitas outras mudanças são esperadas neste campo, e estão a exigir mais do que nunca a continuidade da atuação do movimento feminista e de mulheres. Nesse sentido é relevante a instalação da Comissão Tripartite para revisar a legislação punitiva do aborto, no sentido, espera-se, de promover a sua descriminalização e legalização. O movimento tem a sua frente o desafio de acompanhar e influenciar fortemente esse processo, com o fim de buscar alcançar o máximo de êxito na garantia de inclusão de suas propostas no sentido de que, finalmente, neste país, tenhamos a dignidade de deixar de punir as mulheres que praticam abortos ilegais, conforme preceituam os acordos firmados nas Conferências Internacionais do qual o Brasil é signatário.

No que se refere a leis esparsas, normas e procedimentos afins, destaca-se que o

cenário positivo de mudanças exitosas refere-se preponderantemente na relação entre o campo da saúde e violência. Assim, foi de extremo avanço a edição, em 1998, da Norma Técnica de Prevenção e Tratamento à Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes, do Ministério da Saúde (revisada em 2004), e assim também a edição de Norma Técnica de Atenção Humanizada ao Abortamento, pelo mesmo Ministério. Mais uma vez, aqui, contou-se com a participação indispensável do movimento feminista e de mulheres para tais avanços.

Entretanto, como mudança de impacto altamente negativo para as mulheres tem-se a Lei 9099/95, que ao estabelecer um procedimento específico para os delitos de menor potencial ofensivo acabou alcançando os crimes de maior incidência contra as mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares, a saber, as lesões corporais leves e culposas e as ameaças.

De certa forma não havia qualquer pretensão ou previsão de que esta Lei pudesse ter um impacto tão negativo sobre as mulheres, tampouco foi criada especialmente para tratar deste tema. A atuação dos movimentos feminista e de mulheres, por maior que tenham sido seus esforços, não conseguiu reverter os efeitos perversos desta Lei, e na época de sua aprovação e nos primeiros sinais de sua aplicação inadequada, suas ações não alcançaram fortes repercussões nacionais. Não se tinha uma mobilização suficiente e apoio de órgãos governamentais, tendo em vista que, à época, de fato, não havia um Conselho Nacional de Direitos da Mulher atuante, como em outros tempos. Aliás, a falta de um Conselho atuante é fator que se deve levar em conta em momentos como este. Tratava-se de uma luta desigual, em que o foco era aprovar uma legislação que buscava implementar os princípios do direito penal mínimo, desafogando o sistema judicial e carcerário e dando celeridade processual aos delitos de menor potencial ofensivo. E em meio a essa discussão, o fato de que a violência doméstica estava entrando como delito de menor potencial ofensivo parecia não fazer efeito nenhum dentro dos meios jurídicos detentores das discussões em torno da aprovação da lei.

Pôde-se observar, então, uma grande inadequação desta lei ao ser aplicada aos casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres, com efeitos que na maior parte das vezes só banalizaram e trivalizaram este tipo de violência. Banalização decorrente de diversos aspectos, entre os quais se destacam os mecanismos de resolução dos conflitos, como a conciliação, a transação penal e a suspensão condicional do processo e, acima, de tudo, as penas alternativas que majoritariamente e equivocadamente têm sido aplicadas aos agressores, como o pagamento de cestas básicas, as multas irrisórias e outras que não guardam relação com o crime cometido.

A ineficácia da lei para estes casos veio, assim, reforçar uma demanda antiga do

movimento de feminista e de mulheres por uma legislação nacional específica sobre a violência doméstica contra as mulheres. Demanda esta que também foi indicada pelo Comitê CEDAW em suas recomendações ao Estado Brasileiro.

E eis que, finalmente o Poder Executivo, mais recentemente, em novembro de 2004, apresenta ao Congresso Nacional um Projeto de Lei sobre Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres. Em que pese trate-se de projeto que avance significativamente na temática, e que tenha sido inspirado inicialmente em uma proposta elaborada por um Consórcio de ONGs e especialistas, o mesmo sofreu diversas alterações e manteve a aplicação da Lei 9099/95 para estes casos, com ajustes no procedimento desta.

O Projeto de Lei, que recebeu o número de 4559/2004, tramita em regime de urgência no Congresso e encontra-se atualmente na Comissão de Seguridade Social e Família.

O projeto apresenta propostas positivas, inclusive no que se refere às alterações do procedimento da Lei 9099/95 quando aplicados aos casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres. Contudo, não rompe com a matriz desta lei, que privilegia a conciliação e a transação penal neste tipo de conflito. Todavia, proíbe a aplicação de penas restritivas de direito de prestação pecuniária, cesta básica e multa, como hoje vem sendo amplamente aplicadas pela lei 9099/95.

A propósito, uma das maiores expectativas e propostas do movimento era extirpar de vez a aplicação da Lei 9099/95 dos crimes de violência doméstica e familiar contra as mulheres, o que infelizmente não foi contemplado pelo projeto. Redobra-se, pois, o desafio do movimento neste sentido, buscando acompanhar e influenciar o aperfeiçoamento do projeto em sua tramitação no Legislativo. Aliás, tanto a Lei 9099/95, quanto o PL sobre a Violência Doméstica contra as Mulheres mantêm como desafios, entre tantos outros, a proposição de penas alternativas mais adequadas aos agressores.

Desse balanço de 25 anos da legislação sobre violência contra a mulher no Brasil fica ainda o desafio que aponta para futuros estudos e maiores aprofundamentos sobre como essa legislação é aplicada, ao menos em alguns temas de maior interesse. Para tanto, pesquisas sobre a jurisprudência brasileira, vale dizer, sobre as decisões dos juízes e tribunais, far-se-ia necessária, para avaliar em que medida o Judiciário tem ou não incorporado as questões de gênero e de direitos humanos introduzidas pelos novos paradigmas políticos-jurídicos. Nas últimas décadas, alguns poucos estudos já foram realizados nesse sentido, mas com certeza muitos outros poderiam vir contribuir nesse sentido. Outro estudo então poderia ser feito também no sentido de saber o nível de segurança e de satisfação das mulheres em relação à prestação jurisdicional do Estado.

Por fim, importa enfatizar que, tenhamos a legislação que tivermos, se não houver

estratégias e mecanismos formais de monitoramento não haverá condições de avaliação sistemática, nem de implementação eficiente e aperfeiçoada da legislação sobre violência contra a mulher no Brasil.

Assim, diante de tudo o que mudou, não mudou e/ou ainda deve mudar na legislação brasileira sobre violência contra as mulheres brasileiras, só resta uma consideração final: reconhecer e celebrar o que de positivo conquistou e desafiar com afincamento o que ainda não mudou e deve mudar.

## Referências

- CEDAW: Relatório Nacional Brasileiro. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Coordenação de Flávia Piovesan e Silvia Pimentel. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos da Mulher, 2002
- CASTILHOS, Ela Wiecko de, GARCEZ, Elizabeth, MELO, Mônica de & PANDJIARJIAN, Valéria. “O acesso à justiça às mulheres vítimas de violência: reflexões sobre a Lei 9099/95 e o Juizado Especial Criminal na capacitação de agentes policiais”, (mimeo), 2004.
- MASSULA, Letícia & MELO, Mônica de. “Esforços e atividades dirigidas a erradicar a violência doméstica contra as mulheres no Brasil”. CLADEM, São Paulo, 2004 (disponível no site: <http://www.cladem.com/portugues/regionais/Violenciadegenero/Projeto/index.asp>)
- PANDJIARJIAN, Valéria & HIRAO, Denise. “Balance sobre la situación de la violencia doméstica en la subregión Brasil y Cono Sur. *Argentina, Brasil, Chile, Paraguay e Uruguay*”. CLADEM, São Paulo, junho de 2004 (disponível no site <http://www.cladem.com/espanol/regionales/Violenciadegenero/Proyecto/balanconosur.asp>)
- PIMENTEL, Silvia. *A Mulher e a Constituinte. Uma contribuição ao debate*. Cortez Editora/EDUC, 2ª edição, São Paulo, 1987.
- PIMENTEL, Silvia, PANDJIARJIAN, Valéria & MASSULA, Letícia. “O novo Código Civil representa um avanço significativo na legislação? SIM Avanços material e simbólico”. Página 3, Tendências/Debates. Folha de São Paulo, 18/08/2001.

## **ANEXO - Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes**

“O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em novembro de 1985, lançou a Campanha MULHER E CONSTITUINTE. Desde então, o CNDM percorreu o país, ouviu as mulheres brasileiras e ampliou os canais de comunicação entre o movimento social e os mecanismos de decisão política, buscando fontes de inspiração para a nova legalidade que se quer agora. Nessa campanha, uma certeza consolidou-se: CONSTITUINTE PRÁ VALER TEM QUE TER PALAVRA DE MULHER.

Para nós, mulheres, o exercício pleno da cidadania significa, sim, o direito à representação, à voz, e à vez na vida pública, mas implica ao mesmo tempo, a dignidade na vida cotidiana, que a lei pode inspirar e deve assegurar; o direito à educação, à saúde, à vivência familiar sem traumas. O voto das mulheres traz consigo essa dupla exigência: um sistema político igualitário e uma vida civil não-autoritária.

Nós, mulheres, estamos consciente que esse país só será verdadeiramente democrático e seus cidadãos e cidadãs verdadeiramente livres quando, sem prejuízo de sexo, raça, cor, classe, orientação sexual, credo político ou religioso, condição física ou idade, for garantido igual tratamento e igual oportunidade de acesso às ruas, palanques, oficinas, fábricas, escritórios, assembléias e palácios.

Nesse importante momento, em que toda a sociedade se mobiliza para uma reconstituição de seus ordenamentos, gostaríamos de lembrar, para que não se repita o que mulheres já disseram no passado:

“ Se não for dada a devida atenção às mulheres, estamos decididas a fomentar uma rebelião, e não nos sentiremos obrigadas a cumprir as leis para as quais não tivemos voz nem representação”(Abigail Adams, 1776).

Hoje, dois séculos após estas palavras, no momento em que a sociedade brasileira se volta para a elaboração de uma nova Constituição, nós mulheres, maioria ainda discriminada, exigimos tratamento especial à causa que defendemos.

Confiamos que os constituintes brasileiros, mulheres e homens, sobre os quais pesa a grande responsabilidade de refletir as aspirações de um povo sofrido e ansioso por melhores condições de vida, incorporem as propostas desta histórica campanha do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Eis o que nós, mulheres, reunidas em Encontro Nacional, no dia 26 de agosto de 198, queremos:



## **I - Princípios Gerais**

Para a efetivação dos princípios de igualdade é fundamental que a futura Constituição Brasileira:

1. Estabeleça preceito que revogue automaticamente todas as disposições legais que impliquem em classificações discriminatórias;
2. Determine que a afronta ao princípio da igualdade constituirá crime inafiançável;
3. Acate, sem reservas, as convenções e tratados internacionais de que o país é signatário, no que diz respeito à eliminação de todas as formas de discriminação;
4. Reconheça a titularidade do direito de ação aos movimentos sociais organizados, sindicatos, associações e entidades da sociedade civil, na defesa dos interesses coletivos.

Leis complementares e demais normas deverão garantir a aplicabilidade desse princípio.

## **II - Reivindicações Específicas**

### **Família**

A nova Constituição deverá inspirar diversas mudanças na legislação civil, estabelecendo:

1. A plena igualdade entre os cônjuges no que diz respeito aos direitos e deveres quanto à direção da sociedade conjugal, à administração dos bens do casal, à responsabilidade em relação aos filhos, à fixação do domicílio da família, ao pátrio poder;
2. A plena igualdade entre o casal no que concerne ao registro de filhos;
3. A plena igualdade entre os filhos, não importando o vínculo matrimonial existente entre os pais
4. A proteção da família, seja ela instituída civil ou naturalmente;
5. Acesso da mulher rural à titularidade de terras em planos de Reforma Agrária, qualquer que seja seu estado civil;
6. A maternidade e a paternidade constituem valores sociais fundamentais, devendo o Estado assegurar os mecanismos do seu desempenho;
7. A lei coibirá a violência na constância das relações familiares, bem como o abandono dos filhos menores.

## **Trabalho**

A legislação trabalhista, usando por base o princípio constitucional de isonomia, deve garantir:

1. Salário igual para trabalho igual;
2. Igualdade no acesso ao mercado de trabalho e na ascensão profissional;
3. Extensão dos direitos trabalhistas e previdenciários, de forma plena, às empregadas domésticas e às trabalhadoras rurais;
4. Igualdade de tratamento previdenciário entre homens e mulheres, devendo ser princípio orientador da legislação trabalhista a proteção à maternidade e ao aleitamento através de medidas como: à garantia do direito à mulher gestante; extensão do direito à creche no local do trabalho e moradia para as crianças de 0 a 6 anos, filhos de mulheres e homens trabalhadores;
5. Estabilidade para a mulher gestante;
6. Licença ao pai nos períodos natal e pós-natal;
7. Licença especial às pessoas no momento da adoção, sem prejuízo do emprego e do salário, independentemente da idade do adotado;
8. Proteção à velhice com integralidade salarial em casos de aposentadoria ou pensão por morte;
9. Eliminação do limite de idade para prestação de concursos públicos;
10. Direito do marido ou companheiro a usufruir dos benefícios previdenciários decorrentes da contribuição da esposa ou companheira;
11. Extensão dos direitos previdenciários dos trabalhadores urbanos aos trabalhadores rurais, homens e mulheres;
12. Direito de aposentadoria especial aos trabalhadores rurais: 50 anos de idade para as mulheres e 55 anos para os homens, bem como aposentadoria por tempo de serviço aos 25 anos para as mulheres e 30 anos para os homens, com salário integral;
13. Direito de sindicalização para os funcionários públicos;
14. Salário-família compatível com a realidade, extensivo aos menores de 18 anos.

## **Saúde**

1. O princípio 'a saúde é um direito de todos e dever do Estado' na especificidade 'mulher', deve garantir que as ações de saúde prestadas à população sejam entendidas como atos de co-participação entre todos e o Estado, envolvendo direitos e deveres de ambos.

- 1.1 Criação de um Sistema Único de Saúde constituído a partir de uma nova política nacional de saúde e implementado por serviços públicos de saúde coletiva e assistência médica integrados; submetendo-se os serviços privados às diretrizes e controle do Estado.
- 1.2 O Sistema Único de Saúde deve ser gerido e fiscalizado pela população organizada que, através de Conselhos Comunitários, deverá participar das decisões sobre Programas e Financiamentos.
2. Garantia de assistência integral à Saúde da Mulher em todas as fases de sua vida, independentemente de sua condição biológica de procriadora, através de programas governamentais discutidos, implementados e controlados com a participação das mulheres.
3. Proibição de toda e qualquer experimentação com mulheres e homens, de substâncias, drogas, meios anticoncepcionais, que atentem contra a saúde e não sejam de pleno conhecimento dos usuários nem fiscalizados pelo poder público e a população.
  - 3.1 Fiscalização da produção, venda, distribuição e comercialização de meios químicos e hormonais de contracepção, proibindo a comercialização de drogas em fase de experimentação, por empresas nacionais ou multinacionais.
4. Garantia a todos os cidadãos, homens e mulheres, contribuintes ou sujeitos de direito, da igualdade de tratamento em todas as ações da Previdência Social.
5. Será vedado ao Estado e a entidades nacionais e estrangeiras toda e qualquer ação impositiva que interfira no exercício da sexualidade. Da mesma forma, será vedado ao Estado e a entidades nacionais e estrangeiras, públicas ou privadas, promover o controle da natalidade.
6. Será garantido à mulher o direito de conhecer e decidir sobre o seu próprio corpo.
7. Será garantido à mulher o direito de amamentar seus filhos ao seio.
8. O Estado reconhecerá à maternidade e à paternidade relevante função social, garantindo aos pais os meios necessários à educação, creche, saúde, alimentação e segurança de seus filhos.
9. Garantia de livre opção pela maternidade, compreendendo-se tanto a assistência ao pré-natal, parto e pós-parto, como o direito de evitar ou interromper a gravidez sem prejuízo para a saúde da mulher.
10. É dever do Estado oferecer condições de acesso gratuito aos métodos anticoncepcionais, usando metodologia educativa para esclarecer os resultados, indicações, contra-indicações, vantagens e desvantagens, alargando a possibilidade de escolha adequada à individualidade de cada mulher e ao momento específico de sua história de vida.

## Educação e Cultura

1. A educação, direito de todos e dever do Estado, visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, dentro dos ideais de defesa da democracia, do aprimoramento dos direitos humanos, da liberdade e da convivência solidária.
  - 1.1 A educação dará ênfase à igualdade dos sexos, à luta contra o racismo e todas as formas de discriminação, afirmando as características multiculturais do povo brasileiro.
  - 1.2 O ensino da história da África e da cultura afro-brasileira deverá ser obrigatório desde a educação básica.
2. A educação é prioridade nacional e cabe ao Estado responsabilizar-se para que seja universal, pública, gratuita, em todos os níveis e períodos, desde o primeiro ano da criança.
  - 2.1 É dever do Estado combater o analfabetismo.
3. Os recursos públicos deverão destinar-se exclusivamente à escola pública objetivando a qualidade do ensino, sua expansão e manutenção.
  - 3.1 Cabe ao Estado atenção especial à formação dos agentes da educação e às condições em que exercem o seu trabalho, visando a qualidade do ensino.
4. O Estado deverá dar atenção especial aos alunos portadores de deficiências físicas ou mentais.
5. Caberá ao Estado garantir o acesso da mulher, rural e urbana, a cursos de formação, reciclagem e atualização profissional.
6. É dever do Estado zelar para que a educação e os meios de comunicação estejam a serviço de uma cultura igualitária.
  - 6.1 O Estado garantirá perante a sociedade a imagem social da mulher, como trabalhadora, mãe e cidadã responsável pelos destinos da nação, em igualdade de condições com o homem, independentemente da origem étnico-racial.
7. O Estado assegurará a liberdade de pensamento e expressão; a liberdade de produção, distribuição e divulgação do produto cultural pelos meios de comunicação social, desde que não veiculem preconceitos e estereótipos discriminatórios.
8. Deverão ser incorporados aos estudos e estatísticas oficiais dados relativos a sexo, raça e cor.

## **Violência**

1. Criminalização de quaisquer atos que envolvam agressões físicas, psicológicas ou sexuais à mulher, fora e dentro do lar.
2. Consideração do crime sexual como “crime contra a pessoa” e não como “crime contra os costumes”, independentemente de sexo, orientação sexual, raça, idade, credo religioso, ocupação, condição física ou mental ou convicção política.
3. Considerar como estupro qualquer ato ou relação sexual forçada, independente do relacionamento do agressor com a vítima, de ser essa última virgem ou não, ou do local em que ocorra.
4. A lei não dará tratamento nem preverá penalidade diferenciados aos crimes de estupro e atentado violento ao pudor.
5. Será a eliminada da lei a expressão “mulher honesta”.
6. Será garantida pelo Estado a assistência médica, jurídica, social e psicológica a todas as vítimas de violência.
7. Será punido o explorador ou a exploradora sexual da mulher e todo aquele que a induzir à prostituição.
8. Será retirado da lei o crime de adultério.
9. Será responsabilidade do Estado a criação e manutenção de albergues para mulheres ameaçadas de morte, bem como o auxílio à sua subsistência e de seus filhos.
10. A comprovação de conjunção carnal em caso de estupro poderá se realizar mediante laudo emitido por qualquer médico da rede pública ou privada.
11. A mulher terá plena autonomia para registrar queixas, independentemente da autorização do marido.
12. Criação de delegacias especializadas no atendimento à mulher em todos os municípios do país, mesmo naqueles nos quais não se disponha de uma delegada mulher.

## **Questões nacionais e internacionais**

1. Garantia de integração, ao texto constitucional, dos Tratados e Convenções internacionais dos quais o Brasil é subscritor, que consagrem os direitos fundamentais, humanos e sociais, entre os quais os que proíbem tratamento discriminatório, com exigibilidade do seu cumprimento.
2. Reforma agrária com a distribuição de terras aos que nela trabalham, com a garantia de assistência técnica e crédito necessários.

3. Soberania na negociação da dívida externa, resguardando os interesses nacionais e do povo brasileiro.
4. Reforma tributária de forma a beneficiar os municípios.
5. Liberdade e autonomia sindicais.
6. Direito de greve extensivo a todas as categorias profissionais.
7. Política responsável de proteção ao meio ambiente.
8. Política de desenvolvimento tecnológico com a preservação do meio ambiente e da soberania nacional
9. Definição de uma política que mantenha a integridade das populações indígenas, impedindo o genocídio a que vêm sendo submetidas.
10. Democratização do Estado e das instituições, mediante revogação da Lei de Segurança Nacional e de toda a legislação repressiva.
11. Acesso às fichas de informação individual mantidas pelos órgãos de informação do governo.
12. Paz nas relações internacionais, apoio às manifestações contra a corrida armamentista e impedimento à experimentação nuclear no Brasil.
13. Política externa baseada no princípio de atuação-determinação dos povos e de não-ingerência, vedada qualquer participação em agressões externas, salvo para a defesa do território nacional.
14. Respeito ao princípio de independência entre os três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, buscando-se o princípio de que todo o poder emana do povo.
15. Política de não-relacionamento de qualquer espécie com países que praticam o preconceito racial”.