



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA

LARISSA ATAIDE CARDOSO

TUTELA COLETIVA DE GÊNERO

CAMPINA GRANDE - PB

2014

LARISSA ATAIDE CARDOSO

TUTELA COLETIVA DE GÊNERO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na Especialização em Direitos Fundamentais e Democracia da Universidade Estadual da Paraíba, como um dos pré-requisitos para a obtenção do título de especialista.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Monica Lucia Cavalcanti de Albuquerque Mariz-Nóbrega.

CAMPINA GRANDE - PB

2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

C268t Cardoso, Larissa Ataide
Tutela coletiva de gênero [manuscrito] / Larissa Ataide
Cardoso. - 2014.
45 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Direitos Fundamentais e Democracia) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2014.

"Orientação: Profa. Dra. Monica Lucia Cavalcanti de Albuquerque Mariz-Nóbrega, Departamento de Direito Público".

1. Violência doméstica contra a mulher. 2. Lei Maria da Penha. 3. Direitos Humanos. I. Título.

21. ed. CDD 362.83

LARISSA ATAÍDE CARDOSO

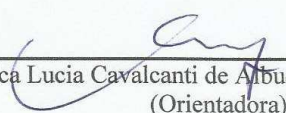
TUTELA COLETIVA DE GÊNERO

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Especialização
em Direitos Fundamentais e Democracia
da Universidade Estadual da Paraíba, em
cumprimento à exigência para obtenção
do grau de especialista.
Orientador(a): Prof^ª. Dr^ª. Mônica Lucia
Cavalcanti de Albuquerque Duarte
Mariz-Nóbrega

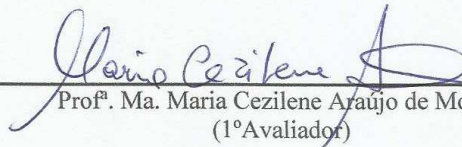
Aprovada, em: 31/07/2014

Nota: 8,5


BANCA EXAMINADORA



Prof^ª. Dr^ª. Mônica Lucia Cavalcanti de Albuquerque Duarte Mariz-Nóbrega
(Orientadora)



Prof^ª. Ma. Maria Cezilene Araújo de Moraes
(1ºAvaliador)



Prof. Dr. Ricardo dos Santos Bezerra
(2ºAvaliador)

RESUMO

No Brasil, um país que, historicamente tem uma cultura patriarcal e machista, a subordinação das mulheres em relação aos homens banalizou a violência doméstica. E mesmo com as transformações sofridas pela sociedade, um resquício desse mal ainda assola o país. A fim de combater esse tipo de violência, foi concebida a Lei nº 11.340/2006. Para a sua efetividade, a lei depende de políticas públicas, que por sua vez, podem ser garantidas através da tutela coletiva. Assim, a problemática do presente estudo diz respeito ao Ministério Público enquanto responsável pela fiscalização desses mecanismos, visto que o órgão nem sempre cumpre seu mister completamente. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo geral investigar a atuação do Ministério Público no tocante aos interesses transindividuais da mulher. E os objetivos específicos dizem respeito à tutela coletiva inserida na Lei Maria da Penha. Em pesquisa empreendida, verificou-se que o Ministério Público, através da Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos da Mulher de Campina Grande, instalada em 2011, vem desempenhando um importante papel, na medida em que realiza procedimentos administrativos com vistas a sanar as deficiências da rede de atendimento à mulher. No entanto, no âmbito de sua competência, ainda não ajuizou nenhuma ação judicial, bem como tem diminuído a instauração de procedimentos administrativos para tutelar interesses coletivos.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Processo coletivo. Violência doméstica contra a mulher.

RESUMEN

En Brasil, un país que tiene la cultura históricamente patriarcal y machista, la subordinación de las mujeres en relación con los hombres trivializa la violencia doméstica. E incluso con las transformaciones sufridas por la sociedad, un remanente de ese mal sigue afectando al país. Con el fin de combatir este tipo de violencia fue diseñado la Ley n. 11.340/2006. Por su eficacia, la ley depende de la política pública, lo que a su vez puede ser garantizada a través de la protección colectiva. Por lo tanto, el problema de las preocupaciones actuales de estudio, mientras que lo ministério publico es encargado de la supervisión de tales mecanismos, pero no siempre cumple con su obligación. En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo principal, investigar el papel de la acción penal pública en los intereses colectivos que se refiere a la mujer. Y los objetivos específicos se refieren a la protección colectiva inserta en la Ley Maria da Penha. En nuestra investigación, se encontró que la Promotoria para la Defensa de los Derechos de la Mujer en Campina Grande, instalada en 2011, ha jugado un papel importante, ya que lleva a cabo los procedimientos administrativos con el fin de subsanar las deficiencias de la red de servicio mujer. Sin embargo, dentro de su competencia, no presentó ninguna demanda judicial colectiva, así como ha disminuido el establecimiento de los procedimientos administrativos para proteger los intereses colectivos.

PALABRAS CLAVE: Ministerio Público. Proceso colectivo. La violencia doméstica contra las mujeres.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS	10
2.1. A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	10
2.2. OS DIREITOS COLETIVOS, DIFUSOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS	13
2.3. A TUTELA COLETIVA.....	15
2.4 ASPECTOS PROCESSUAIS DAS AÇÕES COLETIVAS.....	16
2.4.1 A coisa julgada emanada das ações coletivas	17
3. A MULHER E A PROTEÇÃO JUDICIAL	20
3.1 MULHER E GÊNERO	20
3.2 HISTÓRICO DA PROTEÇÃO À MULHER NO BRASIL	23
3.3 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À MULHER E À FAMÍLIA.....	26
3.4 LEI MARIA DA PENHA.....	28
4. TUTELA COLETIVA DE GÊNERO	31
4.1 TUTELA COLETIVA NA LEI MARIA DA PENHA	31
4.2 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	32
4.3. PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER DE CAMPINA GRANDE	34
4.4 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CAMPINA GRANDE	35
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
REFERÊNCIAS.....	40
ANEXO I.....	42
ANEXO II.....	46

1 INTRODUÇÃO

Durante toda a história da humanidade, o gênero feminino foi relegado a um plano de menor importância. Os homens, além de protagonizarem os grandes feitos, foram também os responsáveis pelas grandes tragédias. A mulher devia estar sempre restrita ao ambiente doméstico, e seu papel na sociedade compreendia apenas ser mãe e esposa. Apesar de tão nobre mister, a mulher, assim como seu trabalho, sempre foram vistos como de menor importância, sendo muitas vezes subordinadas e subjugadas.

Ao longo dos séculos, as mulheres experimentaram grandes avanços e se insurgiram contra os rompantes de violência de que muitas vezes foram vítimas.

O Brasil há poucos anos sancionou uma lei com vistas a combater esse grande mal que assola o país, a violência doméstica contra a mulher. Sendo que, além dos entraves culturais enfrentados, o país se depara com as dificuldades de implementar políticas públicas capazes de efetivar o instrumento legal.

Nesse sentido, o processo coletivo é um dos instrumentos capazes de possibilitar a superação dos entraves administrativos que obstam a efetivação das mencionadas políticas públicas. Ademais, a tutela coletiva dos interesses transindividuais está no centro do ordenamento jurídico brasileiro, por possibilitar a resolução de demandas que afligem igualmente toda uma coletividade. A esse respeito, a primeira seção do presente trabalho discorre genericamente sobre as possibilidades de utilização de processos coletivos na jurisdição brasileira.

Por outro lado, a responsabilidade de fiscalizar a rede de atendimento à mulher e ajuizar eventuais ações coletivas, além de recair sobre a sociedade organizada, demanda uma atuação eficaz do Ministério Público, que nem sempre desempenha esse papel de forma eficaz, o que corresponde à problemática do presente trabalho.

Considerando a importância de estudar a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos difusos das mulheres vítimas de violência doméstica, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, a fim de verificar a atuação do órgão ministerial no âmbito de Campina Grande. Além disso, realizou-se também

uma coleta de dados na Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos da Mulher, para melhor subsidiar a pesquisa.

O presente trabalho tem, portanto, como objetivo geral analisar a atuação do Ministério Público enquanto garantidor das políticas públicas para as mulheres vítimas de violência. E como objetivo específico, estudar a tutela coletiva inserida na Lei Maria da Penha.

2 DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS

2.1A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A trajetória dos direitos humanos se confunde com a própria história do mundo ocidental e do constitucionalismo moderno. Assim, as gerações, ou, como a doutrina mais atualizada denomina, “dimensões” de direitos humanos, podem ser associadas ao lema da Revolução Francesa. Portanto, “Liberdade”, “Igualdade” e “Fraternidade” representam as três dimensões dos direitos humanos, respectivamente. Essa classificação em três distintas dimensões, bem como a sua correspondência com o lema da Revolução Francesa foi idealizada por Karel Vazak, em 1979.

Quando se fala em dimensões, e não mais em gerações, o que se quer dizer é que os direitos humanos foram consolidados em “ondas”, eles não se sucedem, não são substituídos, por isso não se pode falar em gerações, que dá a ideia de substituição progressiva (BONAVIDES, 2011). Trata-se, portanto, de um processo cumulativo. Tendo isso em mente, é possível compreender que os direitos surgem na medida em que a sociedade tem novos carecimentos, ao passo da evolução social, nesse sentido, Norberto Bobbio esclarece a questão:

Os direitos de terceira geração, como os de viver num ambiente não poluído, não poderiam ter sido sequer imaginados quando foram propostos os de segunda geração, do mesmo modo como estes últimos (por exemplo, o direito à instrução ou à assistência) não eram concebíveis quando foram promulgadas as primeiras Declarações setecentistas. Essas exigências nascem somente quando nascem determinados carecimentos. Novos carecimentos nascem em função da mudança das condições sociais e quando o desenvolvimento técnico permite satisfazê-los. (BOBBIO, 1992, p. 6)

Ultrapassada essa parte, é necessário voltar-se para a questão das dimensões de direitos, em si. A primeira geração de direitos humanos teve como cerne o direito à liberdade, que nasceu a fim de desmontar o Estado absolutista e despótico e implantar o Estado de Direito Liberal, submetendo-o à lei. Assim, nesse primeiro momento, a revolução implantou a limitação do poder e a instituição de liberdades individuais, institucionalizando a classe burguesa no poder. Portanto, a

primeira geração é aquela constituída por direitos de liberdade, notadamente, de inspiração jusnaturalista, voltados para a defesa do cidadão. São as liberdades clássicas, divididas em duas classes de direitos, os civis e os políticos. A esse respeito Bobbio ensina (1992, p 70):

Bem entendido, esse processo de multiplicação por especificação ocorreu principalmente no âmbito dos direitos sociais. **Os direitos de liberdade negativa, os primeiros direitos reconhecidos e protegidos, valem para o homem abstrato.** Não por acaso foram apresentados, quando do seu surgimento, como direitos do Homem. (destaque nosso).

Ocorre que, esse Estado liberal precursor das liberdades clássicas, passaria ainda por transformações. O Estado liberal concentrava o poder na classe burguesa e acentuava as injustiças, fazendo com que a classe trabalhadora permanecesse fraca, oprimida e subjugada, o que desencadeava problemas sociais e econômicos. Assim, estava claro que a implantação do Estado liberal juntamente com as liberdades burguesas não solucionavam as demandas da sociedade, em especial da classe trabalhadora. Nesse cenário de “luta de classes”, surgiu o socialismo — a orientação ideológica que iria direcionar a mudança para o Estado de Direito Social.

O Estado de Direito Social, diferentemente de seu antecessor, demanda uma intervenção estatal ativa na vida econômica e social e tem como parâmetro os direitos de segunda geração denominados de direitos sociais, econômicos e culturais. São direitos de caráter positivo, tendentes a eliminar as injustiças da economia individualista liberal, nivelando as desigualdades.

A partir daí já se percebe que os direitos de segunda geração podem ser considerados direitos coletivos, uma vez que direitos sociais, culturais e econômicos, são direitos próprios de coletividades e se ligam ao princípio da igualdade. Sendo assim, observa-se que os direitos transindividuais, que são o cerne deste trabalho, surgiram originalmente com os direitos de segunda dimensão, porém vão se desenvolver na sociedade pós-moderna, junto aos direitos de terceira geração.

Ao contrário das duas primeiras dimensões, a terceira não encontra uma forma de Estado que seja exatamente correspondente. Na verdade, esses direitos extrapolam as barreiras dos Estados, vez que representam direitos concernentes a toda humanidade. Assim, os direitos transindividuais, que nascem com a segunda dimensão, se consolidam e atingem o seu ápice com os direitos de terceira dimensão, pois estes últimos têm um caráter eminentemente universalista. Trata-se

de direitos surgidos da crescente complexidade das relações intersubjetivas, decorrentes do pluralismo da sociedade contemporânea, consubstanciados na fraternidade entre os povos e que são portadores de uma titularidade verdadeiramente coletiva ou transindividual.

Com efeito, a terceira dimensão, cujo núcleo é a solidariedade, é formada por aqueles direitos nos quais a titularidade pertence a uma pluralidade de pessoas. São direitos que transcendem o indivíduo, que não se restringem às relações individuais, isso porque o homem passou a ser entendido como membro de uma coletividade. Essa percepção permite ter como foco a relação de um indivíduo com o próximo, inclusive entre os Estados. Por esse motivo, são designados de transindividuais. Esses direitos dizem respeito à paz, ao desenvolvimento, à comunicação, à segurança mundial, à proteção ao meio ambiente e conservação do patrimônio comum da humanidade, dentre outros. Ademais, em sua obra, “A Era dos Direitos”, Norberto Bobbio desenvolve muito bem a questão dos direitos de terceira geração e nos traz notas muito esclarecedoras:

Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante dele é reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído. (BOBBIO, 1992, p. 6)

A figura dos direitos de terceira geração foi introduzida na literatura cada vez mais ampla sobre os “novos direitos”. No artigo “Sobre la evolución contemporánea de la teoría de los derechos del hombre”, Jean Rivera inclui entre esses direitos os direitos de solidariedade, o direito ao desenvolvimento, à paz internacional, a um ambiente protegido, à comunicação. (...) Celso Lafer fala dos direitos de terceira geração como se tratando sobretudo de direitos cujo sujeito não são os indivíduos mas os grupos humanos, como a família, o povo, a nação e a própria humanidade. (...) O autor inclui entre esses direitos à paz, os do consumidor, à qualidade de e vida, a liberdade de informação, ligando o surgimento dos mesmos ao desenvolvimento de novas tecnologias. (BOBBIO, 1992, p.12)

Nesse ponto, vale destacar que diversos autores advogam a existência de uma quarta e até mesmo de uma quinta dimensão de direitos humanos, estendendo o rol de direitos abarcados. A quarta dimensão estaria relacionada à bioética, biotecnologia e os temas relacionados às novas tecnologias da informação.

Já a quinta dimensão é uma tese defendida pelo eminente professor Paulo Bonavides (2011), que discorda quanto à inclusão do direito à paz como direito de terceira geração. Em seu magistério, ele cria uma quinta categoria ou dimensão de direitos humanos, onde ele insere o direito à paz.

2.2 OS DIREITOS COLETIVOS, DIFUSOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

Como foi demonstrado anteriormente, desde a década de 1980, o renomado Norberto Bobbio já identificava o fenômeno dos “novos direitos”, entendendo que os direitos humanos de terceira geração sustentavam as novas demandas sociais.

No século XVIII, durante a Revolução Francesa começou a tomar corpo a ideia de direitos fundamentais consubstanciada na liberdade. Mais tarde, com a crise do Estado Liberal vieram à tona os direitos de segunda dimensão, com base nos direitos sociais, de igualdade.

Ocorre que, no século XX, esses direitos sociais entraram em crise, devido à sua inefetividade. E esse processo culminou na consolidação dos direitos de terceira dimensão, voltados para a fraternidade e a solidariedade. Sobre o surgimento dos direitos de fraternidade, Bobbio (1992, p.68) explica:

Com relação ao primeiro processo, ocorreu a passagem dos direitos de liberdade - das chamadas liberdades negativas, de religião, de opinião, de imprensa, etc. - para os direitos políticos e sociais, que requerem uma intervenção direta do Estado.

Com relação ao segundo, ocorreu a passagem da consideração do indivíduo humano *uti singulus*, que foi o primeiro sujeito ao qual se atribuíram direitos naturais (ou morais) - em outras palavras, da "pessoa" para sujeitos diferentes do indivíduo, como a família, as minorias étnicas e religiosas, toda a humanidade em seu conjunto (como no atual debate, entre filósofos da moral, sobre o direito dos pósteros à sobrevivência); e, além dos indivíduos humanos considerados singularmente ou nas diversas comunidades reais ou ideais que os representam, até mesmo para sujeitos diferentes dos homens, como os animais. Com relação ao terceiro processo, a passagem ocorreu do homem genérico - do homem enquanto homem - para o homem específico, ou tomado na diversidade de seus diversos status sociais, com base em diferentes critérios de diferenciação (o sexo, a idade, as condições físicas), cada um dos quais revela diferenças específicas, que não permitem igual tratamento e igual proteção. A mulher é diferente do homem; a criança, do adulto; o adulto, do velho; o sadio, do doente; o doente temporário, do doente crônico; o doente mental, dos outros doentes; os fisicamente normais, dos deficientes, etc.

Como pode ser observado, os direitos fundamentais de terceira dimensão inauguram uma nova perspectiva, na qual o homem não é mais enxergado individualmente, mas como membro de uma coletividade, de grupos que tem direitos em comum. Sendo assim, a sua titularidade também é comum, o que nos leva a pensar sobre a crescente coletivização da tutela jurisdicional.

Um aspecto que precisa ser levado em consideração é o da nomenclatura, ou seja, qual a diferenciação que precisa ser feita quando se fala em direitos transindividuais, metaindividuais, coletivos *stricto sensu*, difusos ou individuais homogêneos. Primeiramente é preciso saber que transindividual ou metaindividual diz respeito ao gênero, enquanto os demais são espécies.¹

Para conceituar tais espécies de direitos, pode-se considerar as definições trazidas pelo Código de Defesa do Consumidor. Quanto aos direitos difusos, diz o Art. 81, I:

Art. 81, I - Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos desse código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. (Código de Defesa do Consumidor, 1990).

Além disso, os direitos difusos tem como características principais a indeterminação dos sujeitos; indivisibilidade do objeto; intensa conflituosidade interna; duração efêmera e contingencial.

O Art. 81, II do CDC traz o seguinte conceito:

Art. 81, II -Interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos desse código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. (Código de Defesa do Consumidor, 1990).

Quanto aos direitos coletivos, a definição está bastante clara, informando que se trata de indivíduos determinados, que fazem parte de um grupo.

O Art. 81, III, por sua vez, define:

Art. 81, III -Interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum” (Código de Defesa do Consumidor, 1990).

¹Para o presente estudo utilizar-se-á as expressões *transindividuais* e *metaindividuais* em sentidos distintos, significando aquela a que *ultrapassa* os interesses dos indivíduos, e esta a que representa interesses fora dos individualmente considerados. Assim, seriam *transindividuais* os interesses individuais homogêneos, enquanto *metaindividuais*, os difusos e coletivos, em razão de sua indivisibilidade.

Os direitos individuais homogêneos, ao contrário das demais espécies de direitos transindividuais não sustentam em si a característica de metaindividualidade, sendo assim considerado apenas pela forma como é exercido.

2.3 A TUTELA COLETIVA

No Brasil, o primeiro instrumento para tutelar interesses coletivos foi a Ação Popular, introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei 4.717/65. Porém, essa lei era apenas um embrião do que existe hoje, pois a Ação Popular tinha um objetivo bem limitado. Mais tarde, em 1985, a Lei de Ação Civil Pública efetivamente inaugurou uma nova fase no processo civil brasileiro, alargando as possibilidades de processo coletivo e inaugurando uma nova fase, abandonando a visão individualista do processo. Isso porque a Ação Civil Pública ampliou as hipóteses de direitos difusos e coletivos a serem tuteladas, como a proteção do meio ambiente, do patrimônio público, dos consumidores, dos bens de valor artístico, histórico, bem como, quaisquer outros considerados transindividuais.

A despeito de a Lei de Ação Civil Pública ter sido determinante na construção da coletivização do processo civil, a Constituição Federal de 1988 é que trouxe as bases para a consolidação desse processo. Esse papel fundamental se deu pelo fato de a Constituição ter ampliado as possibilidades de Ação Popular e ter trazido a previsão do Mandado de Segurança Coletivo. Ademais, ela abriu caminho para a Lei 7853/89 e a Lei 7913/89, que disciplinam a tutela dos direitos coletivos das pessoas com deficiência e a possibilidade de Ação Civil Pública no caso de danos a investidores no mercado de valores imobiliários. Além disso, a Constituição é que possibilitou a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), sendo esse último talvez o veículo mais importante, em termos de direitos transindividuais. (LEONEL, 2002).

Outra inovação legislativa em prol dos direitos coletivos foi a Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa (Lei 8429/92), que possibilitou o combate aos atos ilícitos praticados por funcionários públicos. O Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003) também regulamenta o uso da Ação Civil Pública como um instrumento importante na proteção da pessoa maior de sessenta anos. Além desses, ainda temos as leis nº 8.884/94 e nº 8.974/95 como instrumentos importantes em prol da coletividade.

Além de todo esse panorama geral acerca da legislação protetiva dos direitos transindividuais, mais recentemente a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) também inseriu explicitamente a possibilidade de ações coletivas para proteção dos direitos da mulher, consideradas como um grupo determinado e minoritário.

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

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

Essa possibilidade de ação coletiva demonstra a conformidade da Lei Maria da Penha com os preceitos de proteção às minorias presentes na Constituição Federal, além de fortalecer o microssistema de tutela coletiva, tão importante para a efetivação dos direitos transindividuais. Acerca da Lei nº 11.340/2006, por se constituir o cerne do presente trabalho, será detalhadamente estudada mais a frente.

2.4 ASPECTOS PROCESSUAIS DAS AÇÕES COLETIVAS

Como foi demonstrado até aqui, apesar de ser possível a impetração de Mandado de Segurança Coletivo, de Ação Popular e até mesmo de Mandado de Injunção Coletivo, a Ação Coletiva *latu sensu* proposta pelo Código de Defesa do Consumidor e a Ação Civil Pública são os principais caminhos para tutelar interesses transindividuais. Sendo que, elas diferem pelo fato de que a primeira serve para a tutela dos direitos individuais homogêneos enquanto a Ação Civil Pública tutela quaisquer direitos difusos ou coletivos, tais como a defesa do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio público, cultural, artístico, etc.

Em relação à Ação Coletiva *latu sensu*, é importante destacar que é necessário não só a comunhão de interesses dos sujeitos ativos para a propositura da ação, mas também uma determinada relevância social, que justifique a propositura da ação. Tal relevância social só pode ser auferida no caso concreto e diz respeito à natureza do bem jurídico, à característica da lesão ou o número de pessoas lesadas.

Quanto à legitimação para figurar no polo ativo, as duas espécies de ações compartilham o mesmo rol, conforme o Art. 5º da Lei de Ação Civil Pública e do Art.

82 do CDC, quais sejam: Ministério Público; União; Estados; Municípios; Distrito Federal; autarquias; empresas públicas; fundações; sociedades de economia mista e as associações. Ademais, é possível observar que, o cidadão individualmente não possui legitimidade para propor ações coletivas, salvo a Ação Popular.

Além da possibilidade de propor a ação, qualquer dos legitimados poderá habilitar-se como litisconsorte, que será facultativo e ulterior, conforme o disposto no Art. 5º §2º da Lei de Ação Civil Pública e no Art. 94 do CDC.

Em relação à possibilidade de intervir como litisconsorte, é importante ressaltar que, na Ação Coletiva, caso a sentença seja favorável, todos se beneficiam, tendo intervindo ou não. Por outro lado, se a sentença for improcedente, somente poderão propor novas ações individualmente aqueles que não intervieram no processo como litisconsortes.

Quanto ao foro competente para julgar a ação, a ação deve ser proposta no local em que ocorreu o dano, conforme preleciona o Art. 2º da Lei de Ação Civil Pública, que é complementado pelo Art. 93 do CDC. Portanto, não obedecem a regra tradicional do CPC para ações individuais, cuja competência é a do domicílio do réu.

Em relação à execução e liquidação das sentenças, elas são processadas de forma diferente na Ação Coletiva e na Ação Civil Pública.

Na Ação Civil Pública, a liquidação e o cumprimento de sentença ocorrem nos próprios autos, no mesmo juízo em que tramitou a ação. Por outro lado, na Ação Coletiva, por se tratar de direito individual homogêneo, a liquidação e a execução podem ser feitas a título individual, no juízo da ação e conhecimento ou no domicílio do autor, conforme o art. 97 e 101 do CDC.

2.4.1 A COISA JULGADA EMANADA DAS AÇÕES COLETIVAS

Em relação aos direitos coletivos e difusos, a coisa julgada tem especificidades que a diferenciam da coisa julgada tradicional, prevista no Código de Processo Civil.

Tal especificidade se dá na hipótese de julgamento de improcedência do pedido. No instituto tradicional, a imutabilidade e a indiscutibilidade gerada pela coisa julgada não depende dos fundamentos da decisão. Enquanto isso, nos direitos

difusos e coletivos, caso a sentença tenha como fundamento a ausência ou a insuficiência de provas, não se impedirá a propositura de novo processo com os mesmos elementos da ação, afastando assim, a imutabilidade da primeira decisão. Essa é a chamada coisa julgada *secundum eventum probationis*. Esse instituto serve como medida de segurança dos titulares do direito que não participam como partes no processo.

Já em relação aos direitos individuais homogêneos, a coisa julgada se opera *secundum eventum litis*, vez que qualquer fundamento que leve à improcedência da ação, não afetará os interesses dos indivíduos titulares dos direitos.(NEVES, 2014, p. 634).

Por meio da coisa julgada *secundum eventum litis*, nem toda sentença de mérito faz coisa julgada material, tudo dependendo do resultado concreto da sentença. Na tutela individual essa técnica é excepcional.

Segundo Daniel Amorim Assumpção Neves (2014, p. 639), em sede de direitos individuais homogêneos, a única sentença que vincula é a de procedência, porque naturalmente beneficia os titulares do direito. Isso significa que, sendo julgado improcedente o pedido formulado em demanda coletiva, independentemente da fundamentação, os indivíduos não estarão vinculados a esse resultado, podendo ingressar livremente com suas ações individuais. Tais disposições estão contidas no art. 103, §, I, II e III do CDC.

O benefício da coisa julgada material da ação coletiva pode ser excepcionado em duas hipóteses: a. O indivíduo, informado da existência da ação coletiva, no prazo de 30 dias, preferir continuar com sua ação individual, não se beneficiará da sentença coletiva de procedência (art. 104, CDC); b. nas ações coletivas de direito individual homogêneo, o art. 94 do CDC admite a intervenção dos indivíduos como litisconsortes do autor, sendo que nesse caso os indivíduos se vinculam a qualquer resultado do processo coletivo, mesmo no caso de sentença de improcedência.

Ademais, é preciso fazer algumas considerações acerca da competência territorial. A lei de Ação Civil Pública, em seu Art. 16, traz uma regra que limita a eficácia das ações coletivas à competência territorial do órgão prolator da decisão, *in verbis*:

Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer

legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Além disso, a lei 9.494/97, no art. 2º A, traz dispositivo semelhante. Grande parte da doutrina considera esses dispositivos inconstitucionais, uma vez que, limitar a abrangência das demandas seria contraditório em relação aos princípios do processo coletivo, pois multiplicaria as demandas. Ademais, nas palavras de Elpídio Donizetti, (2012, p.628): “O âmbito de abrangência da coisa julgada é determinado pelo pedido e não pela competência. Se o pedido é amplo, de âmbito nacional, a decisão a ser proferida necessariamente há de repercutir nacionalmente.”. A essa corrente também se filiam outros grandes juristas, a exemplo de Ada Pellegrini Grinover.

Ao contrário da doutrina, que advoga pela inconstitucionalidade dessa tese, a jurisprudência caminha em sentido contrário. Apesar de ser possível encontrar julgados nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça entende pela aplicação irrestrita do Art. 16 da Lei 7.347/85, tese sob a qual se ampara a maioria dos tribunais brasileiros.

Sobre esse posicionamento jurisprudencial, é possível inferir-se que o mencionado dispositivo legal, assim como a sua aplicação literal, em certa medida, atrapalham a efetiva realização dos direitos transindividuais. Isso porque, limitando a extensão dos seus efeitos, contrariam o objetivo maior do processo coletivo, que é a diminuição do número de processos.

3. A MULHER E A PROTEÇÃO JUDICIAL

3.1 MULHER E GÊNERO

Segundo a professora Monica Mariz-Nóbrega, o papel tradicional da mulher nas sociedades ocidentais, o de ser mãe e esposa, sempre foi visto como algo natural, como uma divisão de trabalho compatível com a complexidade e as particularidades de cada sexo, e que existia uma razão biológica e natural para tanto. Sendo que, a sua redução ao ambiente doméstico e o papel social bem definido sempre foi um dos fatores que contribuíram para a subordinação da mulher em relação ao homem. Quando jovem, a mulher se subordinava ao pai, e com o casamento passava a ser subordinada ao marido. Ao longo dos séculos, toda a cultura, incluindo a religião, a filosofia, a teologia e os outros campos do saber legitimaram essa crença que relegou ao gênero feminino um papel subalterno.

Nesse contexto, a mulher em algumas sociedades era considerada praticamente uma mercadoria, uma propriedade do pai ou do esposo. No Brasil nada disso foi diferente, vez que o papel historicamente subalterno das mulheres, e sua submissão ao patriarcado sempre imperou na sociedade brasileira. (MARIZ-NÓBREGA, 2013)

Os estudos feministas foram os responsáveis por demonstrar que nem as características anatômicas e biológicas, tampouco as desvantagens socioeconômicas, justificariam as desigualdades de gênero. Simone de Beauvoir², com seu pioneirismo, foi uma das estudiosas que contribuiu significativamente para o estudo das relações de gênero, mas seus estudos são anteriores à formulação do termo “gênero”.

Na década de 1970 é que se começou a utilizar o termo gênero. A historiadora americana Joan Scott, formula a definição de gênero como um conceito polissêmico “organização social da relação entre os sexos”. (SCOTT, 1990, p.2).

Assim, com o início dos estudos sobre gênero no ambiente acadêmico é que se começou a questionar os papéis de gênero e daí a compreensão de que não se tratava de algo biológico ou natural, mas de uma construção social e cultural. Sendo assim, o que se entende por feminino ou masculino é, na verdade, uma

²Através de seu livro, *O Segundo Sexo*, lançado em 1949, tornou-se célebre pela afirmação, “não se nasce, mas se torna mulher”. Tornar-se significa a transição do sexo (biológico) ao gênero (social).

representação edificada pela sociedade em um dado momento histórico. Recentemente, portanto, foi que se começou a utilizar a palavra “gênero” como uma maneira de referir-se à organização social da relação entre os sexos, uma vez que “sexo” é uma expressão mais reducionista.

Com o passar do tempo, a mulher que antes tinha o seu papel social muito definido, limitando-se ao âmbito doméstico, conquistou, com muito esforço, outros “espaços” na sociedade. No Brasil, no entanto, a transição do modelo tradicional para um modelo em que a mulher é mais livre, tem sido mais difícil, uma vez que a sociedade brasileira pode ser considerada mais machista e patriarcal que a dos países Europeus, por exemplo. A esse respeito, a professora Monica Cavalcanti:

Pese a la evolución y a la aceptación de la mujer en el mercado de trabajo, en realidad Brasil, como todo Latino América, permanece fuertemente arraigado a la cultura machista, lo que puede notarse claramente por la cultura de su pueblo, la que —como veremos más adelante— se refleja en la esfera jurídica. (MARIZ-NÓBREGA,2013, p.65)

Considerando a realidade de subordinação e de inferioridade em que as mulheres sempre estiveram inseridas, a violência também se fez presente em muitos lares.

Em que pese haver a ciência do direito revelado tão belos e amplo princípios constitucionais, infelizmente, guardou a sociedade nas memórias tristes resquícios de uma degradante humilhação e sujeição da mulher no recesso sagrado do lar familiar. No mesmo recanto onde lhe dão a homenagem de rainha e lhe retiram a dignidade humana se torna corriqueiro o cerceamento de sua liberdade e integridade corporal, lhe retiram e ferem, dia a dia, a cidadania tão decantada e afirmada na Constituição Cidadã de 1988. (SOUZA, 2009, p. 14)

No mesmo sentido, cabe mencionar a definição de violência contra a mulher no âmbito doméstico, trazida por Luiz Flávio Gomes e Rogério Sanches Cunha(2009, p. 63):

(...) quando a violência praticada contra a mulher visa intimidá-la, puni-la, humilhá-la ou mantê-la nos papeis estereotipados ligados ao seu sexo, ou que lhe recuse a dignidade humana, a autonomia sexual, a integridade física, mental ou moral, ou vise abalar a sua segurança pessoal, o seu amor próprio ou a sua personalidade, ou ainda, vise diminuir as suas capacidades físicas ou intelectuais.

Como se vê, a realidade da violência sempre esteve presente nos lares, e muitas vezes se perpetuava porque o ambiente doméstico era considerado impenetrável e se subordinada à autoridade máxima do “chefe de família”. Sendo

que, tal violência desvirtua o próprio conceito de família. Sobre a ruptura desse conceito, a Ministra Cármen Lúcia, no julgamento da ADI 4424,³ destacou a mudança de mentalidade pela qual passa a sociedade no que se refere aos direitos das mulheres. Citando ditados anacrônicos – como, “em briga de marido e mulher, não se mete a colher” e “o que se passa na cama é segredo de quem ama” –, ela afirmou que é dever do Estado adentrar ao recinto das “quatro paredes” quando na relação conjugal que se desenrola ali houver violência.

Para ela, discussões como esta são importantíssimas nesse processo. “A interpretação que agora se oferece para conformar a norma à Constituição me parece basear-se exatamente na proteção maior à mulher e na possibilidade, portanto, de se dar cobro à efetividade da obrigação do Estado de coibir qualquer violência doméstica. E isso que hoje se fala, com certo eufemismo e com certo cuidado, de que nós somos mais vulneráveis, não é bem assim. Na verdade, as mulheres não são vulneráveis, mas sim maltratadas, são mulheres sofridas”, asseverou.⁴

O Ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, em 2006 proferiu as seguintes palavras em sua mensagem sobre o Dia Internacional para Eliminação da Violência contra as Mulheres⁵:

A violência contra as mulheres causa enorme sofrimento, deixa marcas nas famílias, afetando várias gerações, e empobrece as comunidades. Impede que as mulheres realizem as suas potencialidades, limita o crescimento econômico e compromete o desenvolvimento. No que se refere à violência contra as mulheres, não há sociedades civilizadas. No mês passado, apresentei um estudo minucioso que demonstra que metade da humanidade vive sob esta ameaça – em todos os continentes, em todos os países e em todas as culturas, independentemente do rendimento, da classe, da raça ou do grupo étnico. Isto apesar de vivermos em um mundo em que os direitos humanos foram reconhecidos pela lei e garantidos em instrumentos internacionais; apesar de termos aprendido que o gozo dos direitos humanos é essencial para o bem-estar dos indivíduos, das comunidades e do mundo; apesar de que, na Cúpula Mundial de 2005, os dirigentes se terem comprometido a redobrar os esforços para eliminar todas as formas de violência contra as mulheres.

Como se vê, a violência doméstica contra as mulheres é um mal que assola todo o mundo, que mata mulheres e destrói famílias. A esse respeito, Maria

³ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=199853>

⁴ Informativo 654 do STF. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=199853>

⁵ Em homenagem à luta das irmãs Mirabal, o 1º Encontro de Mulheres da América Latina e Caribe, realizado em 1981, em Bogotá, decidiu criar o Dia Internacional da Não Violência contra a Mulher na data de **25 de novembro** de cada ano, data que honra a memória de Patria, Minerva e Maria Tereza Mirabal, dominicanas líderes da luta contra Trujillo e assassinadas a mando do ditador.

Berenice Dias assevera, “De cada cem brasileiras assassinadas, setenta são vítimas no âmbito de suas relações domésticas, evidenciando que, ao contrário dos homens, as mulheres perdem suas vidas no espaço privado.” (DIAS, 2007, p.25). Os homens sofrem mais violência nas ruas, nos espaços públicos, enquanto mulheres e crianças sofrem maior parte da violência no âmbito privado.

Tal constatação é preocupante, visto que a violência urbana, apesar de grave, tem causas e efeitos diferentes da violência produzida dentro do lar. Ora, se os cônjuges tem o dever de cuidado e respeito mútuo, a agressão causada por um deles é muito mais grave, e no dizer de Maria Berenice Dias “A ferida sara, os ossos quebrados se recuperam, o sangue seca, mas a perda da auto-estima, o sentimento de menos valia, a depressão, essas são feridas que não cicatrizam.” (DIAS, 2007, p. 20)

3.2 HISTÓRICO DA PROTEÇÃO À MULHER NO BRASIL

Em razão da cultura machista, a violência sempre existiu no âmbito das relações domésticas, onde mulheres são agredidas e mortas⁶, e essas situações se perpetuavam no tempo porque a sociedade não compreendia a necessidade de intervir nesse espaço, por considerá-lo privado.

Mas, desde o início do processo de redemocratização do Brasil, e principalmente após a Constituição Federal de 1988, que trouxe novos paradigmas à jurisdição brasileira, o Brasil se comprometeu internacionalmente, através de convenções e tratados, demonstrando a consciência e o consenso internacional, no sentido de adotar parâmetros mínimos de proteção dos direitos humanos. Em razão desses compromissos, o país foi alvo de uma pressão internacional para combater a violência doméstica, e só então tais agressões passaram a ter a devida atenção.

Imerso no cenário internacional de luta, o Brasil não ficou à margem desse processo. Desde a década de 1970 se iniciaram diversos movimentos sociais de mulheres, voltados para o fim da violência doméstica. Como fruto dessas

⁶ A Corte Interamericana de Direitos Humanos usa o termo FEMINICÍDIO para tratar o assassinato de mulheres em razão do gênero. Isso significa que a motivação do agressor é o desprezo, o ódio e, muitas vezes, até um sentimento de propriedade em relação ao corpo, à sexualidade e à alma da mulher. 22.11.13 Ministra de Justiça e Paz da Costa Rica, Ana Isabel Garita, fala sobre Femicídio no Brasil em http://www.unifem.org.br/001/00101001.asp?ttCD_CHAVE=710&btOperacao=

reivindicações, em 1985, o Governo de São Paulo criou as primeiras Delegacias de Polícia especializada em atenção à Mulher vítima da violência de gênero. Este foi um marco definitivo em favor da defesa da mulher no Brasil, mas só foi possível graças à grande pressão social promovida pelas organizações feministas

Em 1975 foi realizada a I Conferência Mundial sobre a Mulher, no México, que teve como resultado a elaboração, em 1979, da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher. Somente em 1984 o Brasil subscreveu a convenção, também chamada de Convenção da Mulher ou Convenção CEDAW. No ato da subscrição, o Brasil o fez com reservas, mas em 1994 a convenção foi ratificada plenamente. Esse instrumento tem dois propósitos: promover os direitos da mulher na busca da igualdade de gênero e reprimir quaisquer discriminações contra a mulher. Entre as recomendações estabelecidas pela CEDAW, está a obrigatoriedade dos Estados membros de estabelecer legislação especial sobre violência doméstica e familiar contra a mulher, a esse respeito sabe-se que o Brasil tardou muito em atender tal recomendação.

Ainda no cenário internacional, no sentido de trabalhar pelo fim da violência contra a Mulher, a Organização das Nações Unidas criou em 1976 o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM)⁷, e mais tarde fundou a ONU MULHERES (2010)⁸.

Mais tarde, em 1994, foi realizada a CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER, conhecida como “CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ”. O Brasil ratificou a convenção em 1995, que foi aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada pelo Presidente da República.⁹

Mas, apesar desses avanços, e de ter ratificado os instrumentos internacionais, por muito tempo o Brasil não fez muito para combater a violência de

⁷http://www.unifem.org.br/001/00101001.asp?ttCD_CHAVE=710&btOperacao=

⁸Numa decisão histórica, a Assembleia Geral da ONU votou por unanimidade em 2 de julho de 2010, em Nova York, pela criação de uma nova entidade para acelerar o progresso e o atendimento das demandas das mulheres e meninas em todo o mundo. A criação da ONU Mulheres - Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres é resultado de anos de negociações entre Estados-membros da ONU e pelo movimento de defesa das mulheres no mundo. Faz parte da agenda de reforma das Nações Unidas, reunindo recursos e de mandatos de maior impacto. http://www.unifem.org.br/001/00101001.asp?ttCD_CHAVE=710&btOperacao=

⁹ Um fato que merece destaque é que, em 1993, em Viena, a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, definiu formalmente a violência contra a mulher como violação aos direitos humanos.

gênero. E foi essa ineficiência que acabou forçando a criação de uma lei que sistematizou as duas convenções (Convenção de Belém do Pará e CEDAW), representando o esforço no sentido de coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

A mencionada lei, que só foi tardiamente sancionada no ano de 2006, ficou conhecida como Lei Maria da Penha, em homenagem a uma mulher vítima da violência doméstica, que se notabilizou pela sua luta.¹⁰ Em razão da impunidade e do longo tempo que o caso de Maria da Penha levou na justiça, houve muita repercussão internacional e o caso foi levado às esferas internacionais de Direitos Humanos. O Centro pela Justiça e o Direito Internacional- CEJIL e o Comitê Latino Americano e do Caribe pela Defesa dos Direitos da Mulher- CLADEM formalizaram denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos.

A Comissão solicitou, por quatro vezes, informações ao governo brasileiro, mas nunca recebeu nenhuma resposta. Em razão de todo o descaso, em 2001 o Brasil foi condenado internacionalmente. O Relatório da OEA (Organização dos Estados Americanos) impôs o pagamento de indenização em favor de Maria da Penha e responsabilizou o Estado Brasileiro por negligência e omissão em relação à violência doméstica, além de ter recomendado medidas para a simplificação dos tramites processuais.

Somente com essa condenação e com a pressão sofrida pelos órgãos internacionais é que o Brasil, finalmente, começou a cumprir os tratados e convenções internacionais dos quais é signatário. Em 2002 teve início o projeto, elaborado por um consórcio de ONG's que trabalham com violência doméstica e coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

No entanto, somente em 2004 o projeto foi enviado ao Congresso Nacional. Após a realização de várias audiências públicas e de alterações, em agosto de 2006

¹⁰ A farmacêutica Maria da Penha Maia Fernandes sofreu duas tentativas de assassinato por parte de seu marido, um professor universitário. Na primeira tentativa, Maria da Penha ficou paraplégica. Esses fatos ocorreram em Fortaleza, no Ceará, e a partir daí começou a peregrinação por justiça. As investigações dos crimes começaram em 1983 e um ano depois foi oferecida a denúncia. Em 1991, o réu foi condenado a 8(oito) anos de prisão. Recorreu em liberdade, e um ano depois teve o julgamento anulado. Só em 1996 foi novamente levado a julgamento e condenado a pena de 10(dez) anos e 6(seis) meses. Novamente recorreu em liberdade e somente em 2002, 19 anos e 6 meses após os fatos ele foi preso. Ao final, ele cumpriu apenas dois anos de prisão.

a Lei nº 11.340 foi sancionada, inaugurando uma nova era de defesa dos direitos humanos da mulher.

Mas antes disso, em 2003 foi sancionada outra importante lei, porém de âmbito mais restrito, a Lei nº 10.778/2003 que *“Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados.”*

Para viabilizar o funcionamento desse mecanismo, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 2.406/2004, instituindo o serviço de notificação compulsória e aprovando a ficha de notificação em todo o Brasil. Como se pode notar, a criação desse mecanismo foi de suma importância para diminuir a subnotificação e possibilitar um real dimensionamento das proporções da violência doméstica. Isso porque, mesmo que a vítima não denuncie formalmente, não se dirija a uma delegacia ou tome qualquer medida legal para punir o agressor, ao se dirigir à qualquer instituição de saúde, constatado que os ferimentos sofridos decorreram de violência doméstica, o profissional de saúde deverá notificar tal ocorrência, gerando, portanto uma estatística.

3.3 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À MULHER E À FAMÍLIA

A Constituição Federal proclama (Art. 226): “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.” E ainda, (Art. 226,§ 8º): “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.”

Essa disposição constitucional demonstra o compromisso de combater a violência doméstica. Nesse sentido, também para viabilizar a aplicação desse dispositivo é que foi concebida a lei Maria da Penha, visto que a agressão doméstica se dá, na maior parte das vezes, em razão do gênero. Além disso, o art. 226 da Constituição também demonstra a preocupação com a sedimentação da família, deixando claro que não deve haver espaço para a multiplicação da violência naquele espaço.

A esse respeito, o Ministro Ayres Brito discorre sobre a verdadeira acepção do termo família, no bojo da ADPF 132/RJ e ADI 4.277/DF,

30. Daqui se desata a nítida compreensão de que a família é, por natureza ou no plano dos fatos, vocacionalmente amorosa, parental e protetora dos respectivos membros, constituindo-se, no espaço ideal das mais duradouras, afetivas, solidárias ou espiritualizadas relações humanas de índole privada. O que a credencia como base da sociedade, pois também a sociedade se deseja assim estável, afetiva, solidária e espiritualmente estruturada (não sendo por outra razão que Rui Barbosa definia a família como “a Pátria amplificada”). Que termina sendo o alcance de uma forma superior de vida coletiva, porque especialmente inclinada para o crescimento espiritual dos respectivos integrantes. Integrantes humanos em concreto estado de comunhão de interesses, valores e consciência da partilha de um mesmo destino histórico. Vida em comunidade, portanto, sabido que comunidade vem de “comum unidade”. (...)31. Ora bem, é desse anímico e cultural conceito de família que se orna a cabeça do art. 226 da Constituição. Donde a sua literal categorização com “base da sociedade”. E assim normada como figura central ou verdadeiro continente para tudo o mais, ela, família, é que deve servir de norte para a interpretação dos dispositivos em que o capítulo VII se desdobra, conforme transcrição acima feita. Não o inverso. Artigos que têm por objeto os institutos do casamento civil, da união estável, do planejamento familiar, da adoção, etc., todos eles somente apreendidos na inteireza da respectiva compostura e funcionalidade na medida em que imersos no continente (reitere-se o uso da metáfora) em que a instituição da família consiste. (destaque nosso)

E o eminente Ministro Celso de Melo, ensina que:

torna-se indiscutível reconhecer que o novo paradigma, no plano das relações familiares, após o advento da Constituição Federal de 1988, para efeito de estabelecimento de direitos/deveres decorrentes do vínculo familiar, consolidou-se na existência e no reconhecimento do afeto. (destaque nosso)

Nesse trecho dos votos dos Ministros Celso de Melo e Ayres Brito, ficou explícito que todas as relações jurídicas devem ser interpretadas conforme o novo paradigma estabelecido na Constituição de 1988. Deve imperar, portanto, a afetividade e não mais o modelo arcaico e patriarcal de família, que tornava a mulher inferior e subserviente, o que tolhia os seus direitos à liberdade, igualdade e dignidade.

Por fim, sobre a necessidade de reconhecer a família como uma instituição que deve ser pautada pelo afeto e os efeitos devastadores causados pela exposição à violência doméstica, Maria Berenice Dias afirma:

Quem vivencia a violência, muitas vezes até antes de nascer e durante toda a infância, só pode achar natural o uso da força física. Também a impotência da vítima, que não consegue ver o agressor punido, gera nos filhos a consciência de que a violência é um fato natural. (DIAS, 2007, p. 16)

3.4 LEI MARIA DA PENHA

Em razão da pressão sofrida pela OEA, o Brasil finalmente cumpriu as convenções dos quais é signatário¹¹, razão pela qual a Lei nº 11.340 traz em sua ementa referência expressa às convenções: “Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.”

Segundo Maria Berenice Dias, a Lei Maria da Penha, que nos traz mecanismos de combate à violência doméstica, está em fase de consolidação. A lei em estudo é bastante ampla, e cria mecanismos para a efetivação de todo um sistema de proteção à mulher vítima da violência doméstica. Ou seja, apesar de também tratar de matéria penal, inserindo o agravante do Art. 61, II, “f”, no Código Penal, a lei não cria nenhum novo tipo penal.

No tocante às inovações trazidas pela Lei, cabe mencionar que ela traz em seu Art. 5º, III, proteção à violência perpetrada em razão de “qualquer relação íntima de afeto”. A expressão “afeto” nunca foi utilizada na legislação brasileira, na Constituição ou no Código Civil, surgindo inovadora na Lei Maria da Penha. Na jurisprudência, no entanto, o STF já sedimentou o entendimento de que a afetuosidade é elemento intrínseco das relações familiares e que sua compreensão é indispensável ao julgamento de quaisquer ações que digam respeito a relacionamentos íntimos.¹²

Apesar de não ser usual que a própria lei emita conceitos, o legislador fez por bem conceituar violência doméstica na própria lei, e este é um de seus grandes méritos (Art. 5º) “configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico,

¹¹Ao ratificar a Convenção de Belém do Pará, o Brasil comprometeu-se a “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” (art. 7º, §3º). A Lei Maria da Penha é exatamente o corolário de tal compromisso. A Lei representa o resultado da obrigação do Estado brasileiro em adaptar seu direito doméstico aos compromissos internacionais de direitos humanos que assumiu no plano internacional, no pleno e livre exercício de sua soberania.

¹²ADPF 132/RJ e ADI 4.277/DF

sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” além de identificar as suas formas (Art. 7º).

Diante da identificação das formas de violência doméstica propostas pelo art. 7º, se infere que nem toda violência praticada contra a mulher será considerado violência doméstica, a se enquadrar na Lei Maria da Penha. O agravante inserido no Art. 61, II, “f”, do Código Penal serve justamente para restringir o campo de abrangência, na forma da lei específica.

Sob o campo de incidência da lei, se faz necessário esclarecer, nas palavras do professor Edison Miguel Silva Júnior (2006):

(...) sob pena de inconstitucionalidade, violência doméstica não se confunde com violência de gênero. (...) **A Lei Maria da Penha não abrange toda e qualquer violência doméstica ou familiar contra a mulher, mas apenas aquela que pode ser qualificada como violência de gênero, isto é, atos de agressão motivados não apenas por questões estritamente pessoais, mas expressando posições de dominação do homem e subordinação da mulher.** (destaque nosso).

No mesmo sentido, no julgamento da ADC nº 19, o Supremo Tribunal Federal consagrou entendimento de que a Lei 11.340/06, “Lei Maria da Penha”, destina-se a coibir todo tipo de violência de gênero, aduzindo “não ser desproporcional ou ilegítimo o uso do sexo como critério de diferenciação, visto que a mulher seria eminentemente vulnerável no tocante a constrangimentos físicos, morais e psicológicos sofridos no âmbito privado.” Assim, a incidência da lei é quando a mulher é vítima pelo fato de ser mulher, reforçando o critério determinante do gênero.

Um dos aspectos de maior relevância na Lei Maria da Penha foi a expressa (Art. 41) inaplicabilidade da lei 9.099/95. Esse afastamento da incidência da lei dos juizados especiais provocou grandes discussões na doutrina, incluindo a discussão sobre a constitucionalidade de tal previsão. Posteriormente, em 2012, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4424), o STF esclareceu que não compete aos Juizados Especiais julgar os crimes cometidos no âmbito da Lei Maria da Penha.

Aliás, a Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4424) quanto aos artigos 12, inciso I; 16; e 41 da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006). O artigo 16 da lei dispõe que as ações penais públicas “são condicionadas à representação da ofendida”, mas, para a maioria dos

ministros do STF, essa circunstância acaba por esvaziar a proteção constitucional assegurada às mulheres. Então, a corrente majoritária da Corte acompanhou o voto do relator, ministro Marco Aurélio, no sentido da possibilidade de o Ministério Público dar início a ação penal sem necessidade de representação da vítima.

Nesse julgamento a Ministra Rosa Weber afirmou que, exigir da mulher agredida uma representação para a abertura da ação atenta contra a própria dignidade da pessoa humana. “Tal condicionamento implicaria privar a vítima de proteção satisfatória à sua saúde e segurança”, disse. Segundo ela, é necessário fixar que aos crimes cometidos com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei dos Juizados Especiais (Lei 9.099/95). Dessa forma, ela entendeu que o crime de lesão corporal leve, quando praticado com violência doméstica e familiar contra a mulher, processa-se mediante ação penal pública incondicionada (Informativo 654 do STF).

Em 2014, a Lei Maria da Penha completará 8 (oito) anos de vigência, e observa-se que, a violência doméstica contra a mulher ainda é epidêmica, mas o Brasil tem conseguido significativos progressos, notadamente no tocante à coragem das mulheres em denunciar tais agressões.¹³

¹³ No endereço eletrônico da Secretaria de Políticas para as mulheres, do Governo Federal, é possível visualizar estatísticas e planos de ação no tocante ao enfrentamento à violência contra as mulheres e os seus avanços. Disponível em <http://www.spm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Último acesso em 05 jul. 2014.

4. TUTELA COLETIVA DE GÊNERO

4.1 TUTELA COLETIVA NA LEI MARIA DA PENHA

A defesa de direitos e interesses geralmente é feita em juízo de forma individual. Mas, em algumas situações, os direitos afetados envolvem uma coletividade, lesando direitos transindividuais, havendo a necessidade de que as ações sejam interpostas coletivamente, conforme foi anteriormente explicado.

A esse respeito, a Lei Maria da Penha traz uma previsão expressa para esse tipo de atuação: “Art. 37 A defesa dos interesses e direitos transindividuais previstos nesta Lei poderá ser exercida, concorrentemente, pelo Ministério Público e por associação de atuação na área, regularmente constituída há pelo menos um ano, nos termos da legislação civil.”

A lei em comento dispõe, ao longo do seu texto, exemplos de direitos transindividuais passíveis de defesa judicial pelo Ministério Público ou por associação que atenda às condições do Art. 37. Merecem destaque o disposto nos Art. 3º, 9º, 14, 28, 29, 32, 34, 35, 36, 38 e 39, dispositivos que estão ligados às obrigações estatais para coibir a violência contra a mulher e quando não são executados adequadamente, o Ministério Público, assim como as associações, devem intervir, com vistas a tutelar a coletividade de mulheres.

Assim, entre as diversas atribuições designadas pela Lei Maria da Penha ao Ministério Público para o enfrentamento da violência contra as mulheres, à instituição foi dada a tarefa de defesa dos “interesses e direitos transindividuais” (artigo 37 do capítulo VII da Lei nº 11.340/2006). Em outras palavras, cabe ao MP cobrar de outras instituições da Rede de Atendimento à Mulher e de si mesmo ações que garantam o acesso a direitos, ao conjunto das mulheres brasileiras.

Essa obrigação imposta significa que, embora a lei traga muitas inovações, a execução da lei depende de uma série de políticas públicas. Sendo que, diante da ineficiência do estado, para que tais políticas sejam efetivadas, tais como a implantação de casas abrigos para mulheres vítimas de violência doméstica, é necessária a intervenção da sociedade civil organizada, bem como do Ministério Público.

O Ministério Público tem desempenhado esse importante papel na proteção da mulher, tanto individual como coletiva. No tocante à tutela coletiva, que é o objeto do presente trabalho, essa proteção se dá através da interposição de ações judiciais, como a Ação Civil Pública ou através de procedimentos administrativos, realizando Termos de Ajustamento de Conduta e Inquérito Civil Público.

4.2 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público é o órgão responsável pela garantia da ordem jurídica, do regime democrático, da moralidade pública e dos direitos sociais e individuais. Trata-se de uma instituição independente, com autonomia em relação aos três poderes-legislativo, executivo e judicial. Constitucionalmente o Ministério Público é definido como (Art. 127): “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

Nesse sentido, o Ministério Público tem sua atuação vinculada principalmente à defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Além disso, também tem como função, ser o titular da ação penal, protegendo a ordem jurídica, quando afetada na esfera criminal (Art. 129,I, CF). Quando não atua enquanto parte, o Ministério Público atua enquanto *custus legis*, resguardando os interesses sociais e individuais.

Considerando a missão do Ministério Público, a Lei Maria da Penha, em seu Art. 25 proclama que “O Ministério Público intervirá, quando não for parte, nas causas cíveis e criminais decorrentes da violência doméstica e familiar contra a mulher.” Isso significa que a participação do Ministério Público é indispensável no âmbito judicial, intervindo obrigatoriamente tanto nas ações cíveis como nas criminais.

O Art. 26 da mesma lei, por sua vez, apresenta um rol de atribuições, quais sejam:

Caberá ao Ministério Público, sem prejuízo de outras atribuições, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, quando necessário:
I - requisitar força policial e serviços públicos de saúde, de educação, de assistência social e de segurança, entre outros;
II - fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, e adotar, de imediato, as medidas administrativas ou judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades constatadas;

III - cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Tendo como obrigação primordial a defesa dos direitos fundamentais em todas as esferas, não seria diferente no âmbito das relações domésticas, em que foram delegadas ao Ministério Público atribuições em três esferas: institucional, administrativa e funcional.

A atuação institucional diz respeito à integração operacional com as demais entidades envolvidas na aplicação da Lei Maria da Penha, trabalhando concomitantemente com os demais órgãos públicos ou privados que estejam ligados à proteção da mulher (Art. 8º,I).

Na esfera administrativa, dispõe do poder de polícia, cabendo fiscalizar estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência (Art. 26,II) e o cadastro dos casos de violência doméstica (Art. 8º, II e 26, III).

Quanto à atribuição disposta no Art. 26, I, tem a finalidade de permitir ao Ministério Público requisitar o atendimento das vítimas por estes serviços públicos, utilizando-se de instrumentos como a Ação Civil Pública.

Sua atuação justifica-se mesmo que a vítima seja maior e capaz, estando acompanhada de advogado. O Ministério Público também tem legitimidade para atuar na condição de substituto processual (Art. 19, §3º e 37) e como fiscal da lei (Art. 25 e 26, III). Deve ser intimado das medidas protetivas aplicadas, bem como pode pedir sua substituição ou outras providências (Art. 22, §1º; 19). Buscada a tutela de urgência pela vítima, cabe ao Ministério Público a ação vigilante para garantir o seu adimplemento. Quando a vítima manifestar sua intenção de desistir da representação, o promotor deve estar presente (Art. 16). Pode pedir a prisão temporária e a preventiva do agressor (Art. 20). Também pode pedir quebra de sigilo bancário e telefônico, interceptação telefônica, durante a investigação policial ou a instrução penal. E além de todas essas atribuições, igualmente cabe exercer a defesa dos direitos e interesses transindividuais, conforme o Art. 37.

Conforme reza o Art. 38, será atribuído aos órgãos oficiais do Sistema de Justiça e Segurança a instituição de um sistema nacional de dados e informações estatísticas sobre a violência doméstica contra a mulher. Mas, sem excluir essa previsão, o Ministério Público também deverá manter um cadastro similar, elaborado quando do recebimento do inquérito policial (Art. 26,III). Esse banco de dados deve

ser informatizado, de proporção nacional, e interligado às outras bases de dados, para que o Ministério Público possa cumprir seu dever de defender os direitos fundamentais.

4.3. PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER DE CAMPINA GRANDE

Como pode ser observado, o Brasil demorou para concretizar uma legislação capaz de proteger a mulher. Mas esse era apenas o primeiro passo, vez que, após a promulgação da lei, uma série de medidas precisou e precisa ainda ser implementada para que as propostas e medidas previstas em lei possam ser executadas.

Muitas das medidas foram adotadas através do PRONASCI- Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Tal programa foi um marco nas políticas públicas de segurança do Brasil, uma vez que promoveu inúmeras inovações. Foi um grande impulsionador da compreensão de que a segurança pública é uma questão transversal, que demanda intervenção de várias áreas do poder público, de maneira integrada, não apenas com repressão, mas também com prevenção.

Sua implementação ocorreu pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com os estados, Distrito Federal e municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública. Uma das ações do PRONASCI foi justamente a efetivação da Lei Maria da Penha.¹⁴

Na Paraíba, assim como em outros estados da federação, a implantação das promotorias de defesa dos direitos da mulher foi viabilizada através de um convênio¹⁵ com a União, por intermédio do Ministério da Justiça, e através da Secretaria de Reforma do Judiciário, que por sua vez, executava um dos projetos do

¹⁴ Dados e informações sobre o PRONASCI coletados e disponíveis no sítio do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRNN.htm> último acesso em 04 jul.2014.

¹⁵ Convênio MJ nº 91/2010 e Convênio SICONV nº 752288/2010, disponibilizados pela Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos da Mulher de Campina Grande/PB.

PRONASCI. Mais dados acerca das ações implementadas pelo PRONASCI no ANEXO II.¹⁶

O mencionado convênio teve por objetivo “Estruturar e implantar, no âmbito do Ministério Público do Estado da Paraíba, a 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de João Pessoa e a 4ª Promotoria de Campina Grande, para efetivação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06), em observância às diretrizes do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).” Tal convênio teve vigência de 31 de dezembro de 2010 a 21 de junho de 2012 e fomentou financeiramente a instalação da promotoria de justiça de defesa dos direitos da mulher em Campina Grande.

Após a instalação, a promotoria passou a atuar junto ao Juizado de violência doméstica contra a mulher de Campina Grande, que havia sido instalado recentemente pelo Tribunal de Justiça da Paraíba, mais precisamente em 04/10/2011.¹⁷

Quanto à estrutura, a promotoria contou inicialmente com salas equipadas, carro, motorista, assistente social, e uma advogada especialista em violência contra a mulher, além dos próprios servidores do Ministério Público, lotados naquela promotoria. Após o fim do prazo de vigência do convênio, o próprio convenente, qual seja, o Ministério Público da Paraíba passou a ser o único responsável pela manutenção daquela promotoria, que deixou de contar com a assessoria da advogada, mas permanecendo com o restante da estrutura.

4.4 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CAMPINA GRANDE

A Promotoria de Defesa dos Direitos da Mulher de Campina Grande, que disponibilizou dados para a realização deste trabalho, além de exercer a sua função “judicial”, como parte das ações penais, junto ao Juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher de Campina Grande, atua administrativa e institucionalmente. Esta última atuação é exercida com vistas a tutelar interesses tanto individuais como difusos, tendo este último maior enfoque.

¹⁶ Dados coletados no Ministério Público da Paraíba - Promotoria de Defesa dos Direitos da Mulher de Campina Grande, em 04/07/2014.

¹⁷ Disponível em: <http://www.tjpb.jus.br/presidente-do-tj-instala-em-campina-grande-o-primeiro-juizado-de-violencia-contra-a-mulher-na-pb/>

Diante da sua função de defensor dos direitos transindividuais, a promotoria de Campina Grande atua principalmente através da instauração de procedimentos administrativos, buscando sanar as deficiências da rede de assistência à mulher vítima de violência doméstica. Sobre os procedimentos administrativos instaurados dentro da comarca de Campina Grande e que dizem respeito à tutela coletiva, vide Anexo I.¹⁸

Após a conclusão dos mencionados procedimentos administrativos, não sendo sanada a irregularidade, pode haver o ajuizamento de Ações Judiciais, como a Ação Civil Pública. Dentro da competência que se está a analisar ainda não houve o ajuizamento de nenhuma ação judicial, visto que a maioria dos problemas pode ser resolvida administrativamente, especialmente com a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta entre o Ministério Público e a entidade que tenha responsabilidade de enfrentar de alguma forma a violência contra a mulher, e não esteja executando seu mister adequadamente.

Embora desde a sua instalação, não tenha havido o ajuizamento de demanda judicial para tutelar interesse coletivo, como já foi dito, a Lei Maria da Penha reforça essa necessidade e dá margem para que instituições o façam. A título de exemplo podemos citar o Mandado de Segurança Coletivo impetrado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, com amparo no art. 16 da Lei Maria da Penha.¹⁹

Também a título exemplificativo, a Promotoria de Campina Grande instaurou em 2012, dois Inquéritos Civis Público (007/2012 e 009/2012) em face de dois municípios da Comarca de Campina Grande, a fim de apurar a omissão quanto ao

¹⁸ Dados coletados no Ministério Público da Paraíba - Promotoria de Defesa dos Direitos da Mulher de Campina Grande, em 04/07/2014.

¹⁹ MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO COLETIVO. LEI MARIA DA PENHA. DESIGNAÇÃO DE OFÍCIO DE AUDIÊNCIA PARA COLHER POSSÍVEL RENÚNCIA DA VÍTIMA. ART. 16 DA LEI Nº 11.340/2006. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. SEGURANÇA CONCEDIDA. Através do art. 16 da Lei Maria da Penha, o legislador impôs forma mais rigorosa para a renúncia ao direito de representação, determinando que será designada audiência especialmente para tal finalidade, a fim de acabar e/ou diminuir os casos onde a renúncia à representação ocorre por outro motivo que não a real vontade da vítima. A designação de ofício da audiência prevista no art. 16, indiscriminadamente, em todos os processos atinentes à Lei Maria da Penha, sob o pretexto de "ratificação da representação da vítima", representa criação de ato procedimental não previsto em lei e violação ao devido processo legal estabelecido na Lei nº 11.340/2006. Vistos, relatados e discutidos os autos. Acordam os Desembargadores integrantes da Sexta Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em conceder a segurança coletiva e reconhecer o caráter excepcional e a não obrigatoriedade da audiência prevista no art. 16 da Lei nº 11.340/2006, determinando que o Juízo "a quo" designe a referida solenidade apenas quando a vítima demonstrar desejo de renunciar à representação oferecida, devendo cancelar as audiências designadas nos casos em que ausente a manifestação da ofendida. TJRS: julgamento 06/12/2012. Relator Des. Ícaro Carvalho de Bem Osório.

cumprimento do registro mensal, concernente à notificação compulsória da violência doméstica.

Conforme já foi exposto anteriormente, a Lei nº 10.778/03 e a Portaria do Ministério da Saúde nº 2.046/04 exigem a notificação compulsória dos casos de violência doméstica em serviços de saúde. De acordo com a orientação da portaria, o preenchimento deve ocorrer na unidade de saúde onde a vítima foi atendida. Após, a ficha de notificação deve ser remetida ao Serviço de Vigilância Epidemiológica ou ao Serviço da Secretaria Municipal de Saúde onde os dados serão inseridos em aplicativos próprios (Sistema de Informação de Agravos de Notificação – SINAN), e depois encaminhados à Secretaria de Vigilância em Saúde.

Ocorre que, alguns municípios paraibanos vinham descumprindo tais recomendações, o que levou à instauração dos mencionados Inquéritos Cíveis Públicos e posteriormente a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta. Face à atuação fiscalizadora do Ministério Público, os dois municípios realizaram capacitação para os profissionais de saúde, e passaram a fazer a notificação, contribuindo assim, para a diminuição da subnotificação.

Outro procedimento administrativo digno de nota foi instaurado em 2013, com a finalidade de apurar a conduta de uma escritã da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, que teria, em tese, atendido inadequadamente uma vítima de violência doméstica. Segundo a notícia-crime, a servidora teria tratado a vítima com descaso, em desacordo com o tratamento humanizado que deveria ter-lhe sido dispensado. O procedimento ainda está em tramitação, aguardando resolução.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo os dados analisados, a implantação da Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos da Mulher de Campina Grande é muito recente, assim como a instalação do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, que contam com cerca de 2 (dois) anos de funcionamento, tendo sido implantados no intuito de viabilizar o que foi proposto pela Lei nº11.340/2006.

Desde a promulgação da mencionada lei, não só na Paraíba, mas em todo o país, observou-se que as cifras dos processos envolvendo violência doméstica contra a mulher cresceu exponencialmente. Mas tal crescimento não se deve ao aumento das agressões em si, mas ao acesso à justiça, se deve à diminuição do silêncio e do segredo que envolviam as relações domésticas, à uma mudança cultural.

Na implementação da Lei Maria da Penha, o Ministério Público tem um papel essencial e estratégico, visto que lhe cabe cobrar de outras instituições da Rede de Atendimento à Mulher e de si mesmo ações que garantam o acesso a direitos ao conjunto das mulheres brasileiras, além de trabalhar o aspecto preventivo da Lei Maria da Penha por meio da educação, promovendo a igualdade de gênero.

As promotorias especializadas devem realizar a fiscalização da aplicação das leis pelos estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher e adotar as medidas administrativas ou judiciais cabíveis, quando constatadas irregularidades ou se necessário para garantir direitos às mulheres vítimas de violência. Assim, lhe cabe mover ação penal, solicitar que a Polícia Civil inicie ou dê prosseguimento às investigações, requerer do juiz a concessão de medidas protetivas de urgência, quando necessárias, e atuar junto às Varas e Juizados Especializados.

Sendo que, no âmbito da comarca de Campina Grande, observa-se que a promotoria especializada tem se debruçado sobremaneira sobre as ações penais e as demandas individuais, em razão do seu grande volume, em detrimento da demanda coletiva. Dessa forma, o Ministério Público deixa de desempenhar muitas das funções que lhe são atribuídas.

Quanto à atuação voltada para a tutela jurisdicional propriamente dita dos direitos individuais não há que se falar em negligência, visto que a promotoria atua

diuturnamente junto ao juizado de violência doméstica, bem como acompanha vigilante o andamento dos inquéritos policiais. Por outro lado, a atuação voltada para a coletividade é bastante deficiente, visto que a promotoria tem sido bastante tímida na exploração do aspecto preventivo, bem como não tem exercido seu papel de fiscalizador da Rede de atendimento à mulher.

Disso se infere que, a grande demanda, provocada pelo Juizado especializado, de alguma forma prejudica a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos transindividuais. Soma-se a isso outros problemas estruturais, que dizem respeito à própria instituição. Essa conclusão é perfeitamente possível a partir dos dados coletados e disponibilizados no anexo I. Isso porque, além de não ter havido a propositura de nenhuma ação judicial em prol da coletividade, após o ano de 2012 também não houve instauração de procedimentos administrativos nesse sentido, apenas demandas individuais.

Do exposto se infere que, o grande volume de demandas individuais tem prejudicado sobremaneira a atuação do Ministério Público enquanto garantidor do acesso à direitos ao conjunto das mulheres.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 de outubro 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 05 jul. 2014.

_____. **Lei nº 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm. Acesso em: 05 jul. 2014.

_____. Lei Nº 8.078, de 11 setembro de 1990. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 05 jul. 2014.

_____. **Lei nº 8.429**, de 02 de junho de 1992. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 05 jul. 2014.

_____. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347.htm. Acesso em: 05 jul. 2014.

_____. **Lei nº 4.717**, de 29 de junho de 1965. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 05 jul. 2014.

_____. **Lei nº 11.340** de 07 de agosto de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 05 jul. 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo: fatos e mitos**. 4ª Ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1970.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamento dos direitos humanos**. Disponível em: www.iea.usp.br/iea/textos/comparatodireitoshumanos.pdf. Acesso em: 05 jul. 2014.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate a violência de doméstica e familiar contra a mulher/** Maria Berenice Dias. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso de direito processual civil/**. – 16.ed.rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

FRANCO FILHO, Alberto de Magalhães. **A trajetória dos direitos humanos fundamentais até a concepção dos interesses transindividuais.** Ribeirão Preto, 2009.146 p. Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, 2009.

GOMES, Flávio Luiz. CUNHA, Rogério Sanches. **Legislação Criminal Especial**, 1 Ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2009, V.6.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo.** s/ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.2002.

MARIZ-NÓBREGA, Monica Lucia Cavalcanti de Albuquerque Duarte. *Material didático para a disciplina “Marco jurídico comparado de la protección de la mujer”*, In: **Máster Universitario em derecho y violencia de gênero**”.Universidad de València (Espanha), 2013.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil.** – 6.ed. ver., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

SILVA JUNIOR, Edison Miguel da. **Lei Maria da Penha: Conduta baseada no gênero.** Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/56975182/Lei-Maria-Da-Penha-Conduta-Baseada-No-Genero>. Ultimo acesso: 05 jul.2014.

SOUZA, Sérgio Ricardo. **Comentários à Lei de combate à violência contra a mulher.** 3ª edição. Curitiba: Juruá, 2009.

SCOTT, Joan W. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica.** Educação e Realidade, vol. 16, n. 2, Porto Alegre, jul./dez. 19.

ANEXO I

- Inquérito Civil Público nº 01/2011: Apurar a existência ou não de casa-abrigo no Município de Campina Grande/PB e suas condições estruturais, bem como a ausência de mecanismos, ou seja, de infraestrutura suficiente na rede Municipal de Atendimento para coibir a violência no âmbito das relações familiares, praticada contra mulheres. Foi celebrado Termo de Ajustamento de conduta e posteriormente ficou demonstrado o atendimento ao disposto no art. 35 da Lei nº 11.340/2006, bem como as recomendações do Ministério Público por parte do Município de Campina Grande/PB. Arquivado em 13/11/2012.

- Inquérito Civil Público nº 02/2011: Acerca da necessidade de investigar a existência ou não de casa-abrigo no Município de Massaranduba/PB e suas condições estruturais, imperativo legal para atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica, bem como a ausência de mecanismos, ou seja, de infraestrutura suficiente na rede Municipal de Atendimento para coibir a violência no âmbito das relações familiares, em especial a violência doméstica praticada contra mulheres. Ficou demonstrado que o Município cumpre parcialmente o disposto no Art. 35 da Lei nº 11.340/2006. Foi expedida recomendação ao município e arquivado o ICP em 06/06/2013.

- Inquérito Civil Público nº 03/2011: Acerca da necessidade de investigar a existência ou não de casa-abrigo no Município de Boa Vista/PB, bem como de infraestrutura suficiente na rede Municipal de Atendimento para coibir a violência no âmbito das relações familiares, contra mulheres. Ficou demonstrado que o Município cumpre parcialmente o disposto no Art. 35 da Lei nº 11.340/2006. Foi expedida recomendação ao município e arquivado o ICP em 23/08/2012.

- Inquérito Civil Público nº 04/2011: Investigar a existência ou não de casa-abrigo no Município de Lagoa Seca/PB, bem como a de infraestrutura suficiente na rede Municipal de Atendimento para coibir a violência no âmbito das relações familiares, praticada contra mulheres. Ficou demonstrado que o

Município cumpre parcialmente o disposto no Art. 35 da Lei nº 11.340/2006. Foi expedida recomendação ao município e arquivado o ICP em 13/11/2012.

- Inquérito Civil Público nº 01/2012: Apurar o cumprimento do disposto no Art. 11, II da Lei nº 11.340/06, ou seja, apurar se a autoridade policial na DEAM- Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Campina Grande/PB tem disponibilizado à mulher vítima de violência doméstica e familiar, um veículo para o transporte ao Instituto Médico Legal (IML) objetivando a realização de exame de corpo de delito e atendimento médico. Comprovado o atendimento ao dispositivo em comento e expedida recomendação, o ICP foi arquivado em 09/11/2012. d

- Inquérito Civil Público nº 002/2012: Apurar o cumprimento do disposto no Art. 11, II da Lei nº 11.340/06, ou seja, apurar se a autoridade policial na Delegacia de Policia de Massaranduba/PB tem disponibilizado à mulher vítima de violência doméstica e familiar, um veículo para o transporte ao Instituto Médico Legal(IML) objetivando a realização de exame de corpo de delito.Ficou demonstrado o cumprimento da determinação. Após expedição de recomendação, o ICP foi arquivado em 22/05/2012.

- Inquérito Civil Público nº 003/2012: Apurar o cumprimento do disposto no Art. 11, II da Lei nº 11.340/06, ou seja, apurar se a autoridade policial na Delegacia de Policia de Boa Vista/PB tem disponibilizado à mulher vítima de violência doméstica e familiar, um veículo para o transporte ao Instituto Médico Legal(IML) objetivando a realização de exame de corpo de delito.Ficou demonstrado o cumprimento da determinação. Após expedição de recomendação, o ICP foi arquivado em 08/05/2012.

- Inquérito Civil Público nº 004/2012: Apurar o cumprimento do disposto no Art. 11, II da Lei nº 11.340/06, ou seja, apurar se a autoridade policial na Delegacia de Policia de Lagoa Seca/PB tem disponibilizado à mulher vítima de violência doméstica e familiar, um veículo para o transporte ao Instituto Médico Legal(IML) objetivando a realização de exame de corpo de delito.Ficou

demonstrado o cumprimento da determinação. Após expedição de recomendação o ICP foi arquivado em 11/07/2012.

- Inquérito Civil Público nº 005/2012: Apurar denúncia formulada sobre supostos maus tratos havidos na casa abrigo de Campina Grande/PB. Denúncia esclarecida e sanada, sem outras constatações o ICP foi arquivado em 02/07/2013.

- Inquérito Civil Público nº 006/2012: Apurar eventual omissão da Municipalidade de Campina Grande/PB quanto ao cumprimento do registro mensal, concernente à notificação compulsória da violência doméstica. O município demonstrou que cumpre o disposto na Lei nº 10.778/03. Expedida recomendação, o ICP foi arquivado em 09/11/2012.

- Inquérito Civil Público nº 007/2012: Apurar eventual omissão da Municipalidade de Boa Vista/PB, quanto ao cumprimento do registro mensal, concernente à notificação compulsória da violência doméstica. O município demonstrou que cumpre o disposto na Lei nº 10.778/03. Arquivado: 03/07/2014. Com recomendação: detalhar.

- Inquérito Civil Público nº 008/2012: Apurar eventual omissão da Municipalidade de Lagoa Seca/PB quanto ao registro mensal, concernente à notificação compulsória da violência doméstica. O município demonstrou que cumpre o disposto na Lei nº 10.778/03. Expedida recomendação, o ICP foi arquivado em 06/07/2013.

- Inquérito Civil Público nº 009/2012: Apurar eventual omissão da Municipalidade de Massaranduba/PB, quanto ao cumprimento do registro mensal, concernente à notificação compulsória da violência doméstica. O município demonstrou que cumpre o disposto na Lei nº 10.778/03. Arquivado em 03/07/2014.

- Inquérito Civil Público nº 10/2012: Apurar eventual omissão do Estado da Paraíba quanto ao cumprimento da norma técnica de padronização da

Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Campina Grande, concernente às condições estruturais, imperativo legal para atendimento qualificado às mulheres vítimas de violência. Em tramitação.

ANEXO II

Serviços implementados com o apoio da Secretaria de Reforma do Judiciário por meio do PRONASCI no triênio 2008/2010.

Equipamento Públicos apoiados: 104

45 Juizados da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (AC, AL, AP- 3, BA, CE-2, DF-4, MA, MG – 2, PE-6, PI -3, RJ -4, RN, RS, RO, SP-7 E TO-3)

22 Núcleos especializados de Atendimento à Mulher da defensoria Pública (AC, AL, AM, BA, CE-2, ES, MG-2, PI, RJ, RO, RN-2, RS, SP, SE E TO-3)

34 Promotorias e Núcleos Especializados do Ministério Público (AC-2, AP, BA, CE-2, ES, GO-3, MS-2, MG, PB-2, PR, PE, RN-2, RS, SP e TO)

1 Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DF)

1 Centro de Referência da Mulher (Canoas/RS)

1 Casa Abrigo (Canoas/RS)

Estados beneficiados: 23, mais o Distrito Federal. (AC, AL, AP, AM, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, PA, PB, PR, PE, PI, RJ, RN, RS, RO, SP, SE e TO)

Municípios abrangidos diretamente: 60

Órgãos conveniados: 51

17 Tribunais de justiça

17 Defensorias Públicas

16 Ministérios Públicos

1 Prefeitura

1 Distrito Federal

Total de Convênios: 58

Total de Investimentos: R\$ 32.349.578,20

Tribunais de Justiça: **R\$ 20.839.075,87**

Defensorias Públicas: **R\$ 4.599.334,83**

Ministérios Públicos: **R\$ 5.880.671,24**

Outros: **R\$ 1.030.496,26**