

PARECER Nº 51, DE 2021

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 3244, de 2020, da Senadora Zenaide Maia, que *altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever o direito de as mulheres em situação de violência doméstica e familiar optarem pelo ajuizamento de ações de família nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar.*

Relatora: Senadora **SIMONE TEBET**

I – RELATÓRIO

O Plenário desta Casa passa a examinar o Projeto de Lei (PL) nº 3.244, de 2020, de autoria da Senadora Zenaide Maia, que *Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever o direito de as mulheres em situação de violência doméstica e familiar optarem pelo ajuizamento de ações de família nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar.*

Seu **art. 1º** objetiva deixar claro e expresso que a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995) não se aplica aos processos de que trata a Lei dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, mais conhecida como Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006).

Por sua vez, o **art. 2º** do PL pretende fazer quatro intervenções na referida Lei Maria da Penha.

A primeira é no **inciso III do § 2º do seu art. 9º**. Onde está previsto que o juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar o “*encaminhamento à assistência judiciária, quando for o caso, inclusive para eventual ajuizamento da ação de separação judicial, de divórcio, de anulação de casamento ou de dissolução de união estável perante o juízo competente*”, está sendo proposto que esse mesmo



encaminhamento seja feito para o ajuizamento não apenas dessas já citadas ações, mas também para as ações de guarda e visitação de menores, além de reconhecimento de paternidade, a ser feito perante o juízo prevento do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, ou, por opção da ofendida, em uma das Varas de Família do seu domicílio, caso seja de localidade diversa de onde ocorreu a violência.

A segunda intervenção pretendida é no **inciso V do art. 11**. Correlatamente à intervenção proposta para o citado art. 9º, a autoridade policial deverá informar à ofendida o direito a ela conferido de buscar a assistência judiciária para *“eventual ajuizamento, perante o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher prevento, para a ação de separação judicial, de divórcio, de anulação de casamento ou de reconhecimento e extinção de união estável, de guarda dos filhos, de visitação e de reconhecimento da paternidade, e do seu direito de optar pelo foro do seu domicílio, se diverso for da localidade onde ocorreu a violência”*. É bom lembrar que o texto legal vigente apenas se refere ao encaminhamento para ajuizamento da ação de separação judicial, de divórcio, de anulação de casamento ou de dissolução de união estável, no juízo competente, sem fazer referência ao Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

No **art. 14-A** da Lei Maria da Penha, a proposta, vertida em seu *caput*, é expandir a sua redação para, ademais de reiterar a competência do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para as ações de família, reforçar que a opção da vítima poderá ser para o ajuizamento, naquele mesmo Juizado, de todo aquele rol de ações já mencionadas nos artigos antecedentes, isto é, ações de divórcio, separação, anulação de casamento, reconhecimento e a extinção de união estável, guarda dos filhos, visitação e filiação.

Além disso, o § 1º desse mesmo artigo prevê a faculdade de a ofendida propor as citadas ações de família diretamente no próprio Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher mediante simples alegação de situação de violência doméstica e familiar, sem embargo de poder propor essas mesmas ações perante uma das varas de família do local de sua residência.

À luz do § 2º do mesmo dispositivo, se já propostas essas ações nas varas de família e supervenientemente ocorrer a violência, o processo preferencialmente não se deslocará para o referido Juizado.



Quanto ao § 3º, seu intento é prever que a partilha de bens, hoje excluída da competência do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, também nele possa ser feita, se assim o requerer a ofendida, em face da violência patrimonial de que for vítima.

Por fim, a intervenção proposta para o **inciso II do art. 18** da Lei Maria da Penha é no mesmo sentido daquelas feitas nos arts. 9º e 11, já comentadas, de maneira que, ao tratar das medidas protetivas de urgência, o juiz, ao receber o expediente com o pedido da ofendida, determine o seu encaminhamento ao órgão de assistência judiciária para o ajuizamento, perante o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, não apenas das ações de separação judicial, divórcio, anulação de casamento ou dissolução de união estável, mas também guarda e visitação dos filhos e reconhecimento de paternidade, com a opção de serem essas mesmas ações ajuizadas no foro do domicílio da ofendida, se outra for a localidade em que o fato delituoso tenha ocorrido.

O **art. 3º** do Projeto encarta a cláusula de vigência da Lei em que a proposição legislativa em análise vier a ser convertida, prevista para a data da sua publicação.

Em sua justificação, a autora do PL ressalta que, a despeito da competência híbrida das varas especializadas em violência doméstica e familiar contra a mulher, tem sido notada a resistência na efetiva aplicação da Lei nº 13.894, de 2019. Na prática, a mulher vítima de violência doméstica e familiar, após todos os trâmites no Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, é forçada a procurar uma das varas de família para propor a ação de divórcio, separação judicial ou extinção da união estável.

Por conta disso – sustenta a autora –, as questões referentes ao divórcio, à separação, à anulação do casamento ou à dissolução da união estável, nos casos de violência contra a mulher, continuam sendo sumariamente encaminhadas para as varas de família, de nada valendo a opção legal das ofendidas para que tais questões sejam decididas pelo juízo prevento do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Encontram-se ainda sobre a Mesa três Emendas para análise e apreciação, apresentadas pela Senadora Rose de Freitas e pelos Senadores Luiz do Carmo e Paulo Paim, na sequência.



A **Emenda da Senadora Rose de Freitas** propõe a inclusão do inciso VIII e do § 5º, ambos no art. 22 da Lei Maria da Penha.

Os dois dispositivos tratam de providências distintas: o inciso VIII se propõe a prever a decretação da separação de corpos como medida protetiva de urgência contra o agressor. Já o § 5º intenta tornar obrigatória e automática todas as medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor previstas nos incisos que compõem o art. 22 da referida Lei, para o caso de revogação da prisão preventiva ou relaxamento da prisão em flagrante.

Quanto à **Emenda do Senador Luiz do Carmo**, tem por alvo o art. 24-A, propondo o aumento da pena para o agressor que descumprir as medidas protetivas de urgência, de três meses a dois anos para um a quatro anos.

Já a emenda do **Senador Paulo Paim**, propõe a alteração do art. 12-A da Lei Maria da Penha para conceder poderes mais amplos e mais autonomia à autoridade policial na imposição da medida protetiva de afastamento do lar contra o agressor.

II – ANÁLISE

Compete à União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, legislar privativamente sobre direito civil e processual, cabendo ao Congresso Nacional, nos termos do *caput* do art. 48 da Constituição Federal, dispor sobre todas as matérias de competência da União. Além disso, é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da CF. Em acréscimo, cabe dizer que não há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor da proposição em exame.

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei ordinária revela-se correta, pois a matéria não está reservada pela CF à lei complementar.

No que concerne à juridicidade da proposição em análise, verifica-se que: i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; ii) apresenta o atributo da generalidade; e iii) afigura-se dotada de potencial coercitividade; iv) revela-



se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio; e v) a matéria nela vertida inova o ordenamento jurídico.

Do ponto de vista do seu mérito, endossamos as considerações da autora da matéria em sua justificação, no sentido de que se faz necessário o aprimoramento da Lei Maria da Penha, a fim de dela expurgar todas imperfeições que estão levando à sua interpretação equivocada, sem que as vítimas de violência doméstica e familiar efetivamente estejam podendo se valer da opção de resolver definitivamente todas as questões familiares correlatas no mesmo Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, como seria de se esperar.

Nessa mesma linha, mostra-se louvável ainda o incremento, previsto no PL em análise, das opções que terá a mulher de poder ajuizar não apenas o divórcio ou a dissolução de união estável nesse mesmo Juizado, mas também a anulação de casamento, as questões de guarda e visitação de filhos menores, reconhecimento de paternidade, mais a partilha de bens, e, por que não, acrescentaremos nós, na condição de relatora, a pensão alimentícia também.

Deve ser esclarecido que esse acréscimo é fruto de judiciosa sugestão recebida da Dr^a Érica Verícia Canuto de Oliveira, a quem aproveitamos para render nossas homenagens, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, Coordenadora do Núcleo de Apoio à Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar (Namvid), criado no âmbito desse mesmo Ministério Público, professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), além de participar do “Grupo Reflexivo de Homens: Por uma atitude de paz”, projeto por ela coordenado e que em 2016 venceu o Prêmio CNMP.

Além disso, endossamos a iniciativa contida nesse mesmo Projeto de explicitar que os princípios que norteiam a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais não se aplicam aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, como, aliás, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal.

A otimização do lugar de propositura das referidas ações visa não só direcionar o julgamento para o juiz que já tenha conhecimento de causa acerca das situações fáticas iniciais vividas pela vítima - o juiz prevento -, mas também evitar que a mesma tenha que reviver o sentimento negativo e a complexidade do trauma sofrido no âmbito familiar, ao



necessitar deflagrar um novo processo em vara judicial diversa da que a acolheu inicialmente.

É preciso que o Estado ampare a vítima de violência doméstica e familiar e coloque a seu dispor mais uma via de facilitação do acesso à justiça e da solução de conflitos litigiosos relacionados a questões de família, propiciando-lhe condições de segurança e efetiva proteção social, além de minimizar os evidentes danos psicológicos que uma mulher nesta situação vivencia.

Embora se reconheça que ainda é longo o caminho, este projeto é um grande passo. Nunca é demais lembrar que a violência contra as mulheres, praticada por quem, ao contrário, as deveria defender, vai além da dor física. É dor de alma. São feridas difíceis, quando não impossíveis, de se cicatrizarem com o tempo.

Por isso, este projeto tem um olhar para o passado, e se justifica nas estatísticas, cada vez mais preocupantes, da violência contra as mulheres. Mas, ao abrir um novo caminho, ele tem, principalmente, os olhos voltados para o horizonte.

Quando se facilita o acesso das mulheres à Justiça que lhes é devida e que lhe estará mais próxima, fica pelo caminho a impunidade retroalimentadora desses crimes que transitam na contramão do processo civilizatório. Portanto, facilitar não é o único e, nem mesmo, o mais importante verbo embutido neste projeto. Há outro, que se fortalece com a sua implementação: punir os autores de tamanha, e tão dolorosa, violência.

Este relatório vai além do necessário rito legislativo. Ele é, também, um aval à proposta da autora, ao reafirmar que as inovações propostas terão condições de promover verdadeiros avanços na Lei Maria da Penha, editada em 2006, avanços esses necessários ao combate dessa monstruosa aflição por que passam muitas mulheres nesse nosso País, em decorrência da violência doméstica e familiar de que têm sido vítimas ao longo do tempo, sem que tenhamos conseguido atingir o ideal de extirpá-la por completo da nossa sociedade.

Quanto à análise das **emendas** apresentadas, louvo a iniciativa da **Senadora Rose de Freitas**, que inclui a previsão da medida protetiva de separação de corpos também no art. 22 e reforça os instrumentos à disposição do juiz para a proteção da vítima, ficando claro que essa providência poderá ser tomada de igual forma como medida protetiva de



urgência, por isso merece acolhimento. A outra parte da emenda, que é a imposição, obrigatória e automática, fora do poder discricionário do juiz, de todas as medidas protetivas de urgência contra o agressor que tiver revogada a prisão preventiva ou relaxada a prisão em flagrante, acreditamos que esse tema deva ser submetido a um debate mais amplo por parte dos membros desta Casa, uma vez que dispõe acerca das atribuições próprias do magistrado e sua atuação perante o caso concreto, até porque a lei em vigor não veda a imposição, de forma cumulativa, de todas essas medidas.

Quanto à **Emenda do Senador Luiz do Carmo**, propondo o aumento de pena para o descumprimento decisão judicial que defere medidas

protetivas de urgência, somos da opinião de que deveria ser objeto de maiores reflexões antes da deliberação desse Plenário, por acreditarmos que a dosimetria de penas deve ser cotejada com outras medidas, a fim de evitarmos a fixação de penas desproporcionais para casos semelhantes. Por tal motivo, independentemente de em princípio acharmos louvável no mérito a ideia do recrudesimento da pena para o agressor que descumprir as medidas protetivas, opinamos pela sua rejeição, para que o autor, caso assim entenda, ofereça projeto de lei autônomo nesse sentido, até porque, diante da situação excepcional de tramitação de matérias em virtude da pandemia do Coronavírus, sequer tivemos a oportunidade de submeter a matéria à apreciação prévia das comissões competentes.

A respeito da **Emenda do Senador Paulo Paim**, que propõe a alteração do art. 12-A da Lei Maria da Penha para conceder poderes mais amplos e mais autonomia à autoridade policial na imposição da medida protetiva de afastamento do lar contra o agressor, por se tratar de assunto que envolve hipótese de reserva absoluta de jurisdição, acreditamos que seria mais prudente apreciarmos essa matéria em momento futuro. Cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal ainda deverá se pronunciar sobre esse tema no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.138, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), que questiona dispositivos da Lei nº 13.827/2019, recentemente debatida no Parlamento, que incluiu dispositivos na Lei Maria da Penha acerca das autoridades competentes para a aplicação da referida medida. Por estas razões, opinamos pela sua rejeição da Emenda.



III – VOTO

Em conclusão, votamos pela aprovação parcial da Emenda da Senadora Rose de Freitas, no que tange à inclusão do inciso VIII ao art. 22 da Lei nº 11.340, de 2006, e pela rejeição das demais emendas. Quanto ao PL nº 3.244, de 2020, pela sua constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela sua aprovação, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 5 - PLEN

Dê-se a seguinte redação ao inciso III do § 2º do art. 9º, ao inciso V do art. 11, ao *caput* e ao § 2º do art. 14-A e ao inciso II o art. 18, todos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, de que trata o art. 2º do Projeto de Lei nº 3.244, de 2020:

“Art. 9º

.....

§ 2º

.....

III - encaminhamento à assistência judiciária, quando for o caso, inclusive para eventual ajuizamento da ação de separação judicial, de divórcio, de anulação de casamento ou de reconhecimento e extinção de união estável, de alimentos, de guarda dos filhos, de visitação e de reconhecimento da paternidade, perante o juízo prevento do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, ou, por opção da ofendida, em uma das Varas de Família do seu domicílio, caso seja de localidade diversa de onde ocorreu a violência.”

.....” (NR)

“Art. 11.

.....

V - informar à ofendida os direitos a ela conferidos por esta Lei e os serviços disponíveis, inclusive os de assistência judiciária para o eventual ajuizamento, perante o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher prevento, para a ação de separação judicial, de divórcio, de anulação de casamento ou de reconhecimento e extinção de união estável, de alimentos, de guarda dos filhos, de visitação e de reconhecimento da paternidade, e do seu direito de optar pelo foro do seu domicílio, se diverso for da localidade onde ocorreu a violência.” (NR)



“**Art. 14-A.** Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher têm competência cível para o processo, o julgamento e a execução das ações de família, nestas incluídas o divórcio, a separação, anulação de casamento, os alimentos, o reconhecimento e a extinção de união estável, a guarda dos filhos, a visitação e a filiação.

§1º A ofendida poderá propor a ação de família no Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher mediante simples alegação da situação de violência doméstica e familiar, ou poderá optar por propor a ação perante uma das Varas de Família da localidade onde residir.

§2º Caso venha ocorrer a violência doméstica e familiar após o ajuizamento da ação de divórcio, de separação, de anulação de casamento, de alimentos, de reconhecimento e extinção da união estável, de guarda dos filhos, de visitação e de reconhecimento da paternidade, a ação terá preferência no juízo onde tiver sido proposta.

§3º Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher são competentes para conhecer e julgar, inclusive a partilha de bens, se assim o requerer a ofendida, em face da violência patrimonial de que for vítima.” (NR)

“**Art. 18.**

.....

II - determinar o encaminhamento da ofendida ao órgão de assistência judiciária, inclusive para o ajuizamento da ação de separação judicial, de divórcio, de anulação de casamento, de reconhecimento e extinção da união estável, de alimentos, de guarda dos filhos, de visitação e de reconhecimento da paternidade, perante Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher prevento ou no foro do domicílio da ofendida se outra for a localidade.

.....” (NR)

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora

