

# JUSTIÇA & CIDADANIA

edição  
**200**

ISSN 1807-779X  
#771802974000 002003  
Edição 200 - Abril de 2017  
R\$ 16,90

ENTREVISTA:

DESEMBARGADOR ANDRÉ FONTES, PRESIDENTE DO TRF 2ª REGIÃO

**CONCILIAÇÃO, DIÁLOGO E OTIMISMO  
NA NOVA GESTÃO DO TRF2**

# Feminicídio no Brasil

## Uma estratégia nacional para combater a impunidade

Valter Shuenquener de Araujo

Juiz Federal  
Professor Adjunto da Faculdade de Direito da UERJ

*Palestra proferida em 15/3/2017 na sede da ONU em Nova Iorque na 61ª CSW (Commission on Status of Women) intitulada “Femicide in Brazil: a national strategy to avoid impunity”\* (Feminicídio no Brasil: uma estratégia nacional para combater a impunidade) no painel “A year of focused actions to combat violence against women and girls” (Um ano de ações focadas no combate à violência contra mulheres e crianças).*

**E**m primeiro lugar, devo dizer que é uma grande honra participar desta 61ª Sessão da CSW (Comissão sobre o Status da Mulher) na sede da ONU em Nova Iorque. Devo, também, agradecer ao Embaixador do Brasil na ONU, Embaixador Mauro Vieira, e ao Embaixador Presidente desta CSW Antonio Patriota, que nos assiste e preside este grandioso evento das Nações Unidas, pelo especial convite para integrar a Delegação Brasileira e felicitá-los por todo o profícuo trabalho desenvolvido nas Nações Unidas. Devo, ainda, congratular a Drª. Nadine Gasman, diretora do Escritório das Nações Unidas no Brasil por seu maravilhoso trabalho, especialmente por ter contribuído na elaboração das Diretrizes Nacionais para o Combate do Feminicídio. Aduzo que, também, é uma grande honra compartilhar esta mesa com autoridades de alto nível de diferentes países e organizações.<sup>1</sup>

\* O texto original encontrava-se em inglês e foi traduzido livremente pelo autor.

Trabalho como Juiz Federal há 16 anos no Rio de Janeiro, Brasil. Nos últimos quatro anos, exerci meu ofício em Brasília em auxílio a um Ministro do Supremo Tribunal Federal, tendo colaborado com a análise de matérias de Direito Público, em especial de Direito Administrativo. Em 2015, fui indicado pela referida Corte para o cargo de Conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público, órgão de estatura constitucional no Brasil voltado para o controle administrativo dos Membros do Ministério Público da União e dos Estados. Este Conselho foi criado por meio de uma emenda constitucional aprovada em 2005, e é presidido pelo Procurador Geral da República do Brasil, atualmente o Dr. Rodrigo Janot. Dos seus 14 membros, a maioria (oito) é de membros do *parquet*. Dos outros seis integrantes, dois são cidadãos indicados pelo Poder Legislativo (um pelo Senado e outro pela Câmara dos Deputados), dois juízes (um indicado pelo Superior Tribunal de Justiça e outro pelo Supremo Tribunal Federal) e dois advogados escolhidos pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Sob a perspectiva constitucional, as principais tarefas da CNMP podem ser assim resumidas:

- Exercer o controle dos membros do MP sobre questões administrativas, inclusive disciplinares;
- Elaborar recomendações a todos os membros do MP destinadas ao aperfeiçoamento da atividade ministerial;
- Desenvolver estratégias e projetos para reduzir crimes e aumentar a eficiência do Ministério Público.

E foi com ênfase nesta última atribuição que pude iniciar, no âmbito do CNMP e por intermédio da ENASP (Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública), um projeto para a redução drástica do número de inquéritos de feminicídio no Brasil. Na con-

dução dos trabalhos, o documento denominado “Diretrizes Nacionais para o Combate do Feminicídio” elaborado pela ONU Mulheres tem servido de fundamental parâmetro. O referido texto foca em três etapas relacionadas ao crime de feminicídio: a investigação, o processamento das acusações e o seu julgamento. E o CNMP pode atuar nessas duas primeiras fases de investigação e processamento), estimulando os promotores a avançar de maneira uniforme e eficiente na luta contra o feminicídio, restando ao CNJ a tarefa de aprimoramento do julgamento.

Antes de falar sobre o projeto que pude desenvolver como Conselheiro do CNMP para a redução do sentimento de impunidade em matéria de feminicídio, preciso brevemente apresentar algumas informações sobre a realidade brasileira no que tange à violência contra a mulher, e, também, as recentes melhorias do ordenamento jurídico brasileiro no enfrentamento do tema.

O Brasil está em uma séria campanha contra o feminicídio. A título de mera ilustração, o Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro será chamado Aeroporto Maria da Penha durante 10 dias (de 8 a 17 de março de 2017), uma feliz homenagem à principal ativista da América Latina em matéria de violência doméstica.

De acordo com o documento Mapa da Violência de 2015, um relatório feito pela Flasco Brasil contendo uma vasta quantidade de dados relacionados à violência contra as mulheres, o Brasil não se encontra em uma posição muito confortável, mas está fazendo o seu melhor para avançar e apresentar um cenário melhor no futuro.

A cada hora no Brasil, 500 mulheres são vítimas de violência física. 29% das brasileiras (aproximadamente 16 milhões) afirmam ter sofrido algum tipo de violência física ou verbal.<sup>2</sup> O Brasil é o 5º país do mundo, dentre 83 que foram pesquisados, em que as mulheres são mais mortas de forma violenta. Temos uma média de 4,8 mortes de mulheres a cada 100.000 habitantes. Em 1980, essa média brasileira era de 2,3.<sup>3</sup>

Em situação pior que o Brasil, temos apenas El Salvador, Colômbia, Guatemala e Rússia, com os seguintes dados:

Países	Razão /100.00
El Salvador	8,9
Colômbia	6,3
Guatemala	6,2
Rússia	5,3
Brasil	4,8



Os Estados de Roraima e Espírito Santo têm índices de 15,3 e 9,3%, respectivamente, para cada 100 mil habitantes. O Rio de Janeiro, por sua vez, tem um índice de 4,5.<sup>4</sup> Em 1980, 1.353 mulheres foram assassinadas no Brasil. Em 2013, esse número subiu para 4.762, um aumento de 252% em 33 anos.

No Brasil, morrem 48 vezes mais mulheres do que no Reino Unido, 24 vezes mais do que na Irlanda e na Dinamarca, e 16 vezes mais do que no Japão e na Escócia. O feminicídio na população negra é o mais comum e continua a subir no Brasil (enquanto entre os brancos está diminuindo). Após a entrada em vigor da Lei Maria da Penha no ano de 2006, o feminicídio aumentou 35% entre os negros e diminuiu 2,1% entre os brancos. Em 2013, e considerando a proporção da população no Brasil, 66,7% mais mulheres negras foram mortas do que brancas.<sup>5</sup>

Enquanto apenas 10,1% dos homens são mortos dentro de suas casas, este percentual sobe para 27,1% no caso das mulheres. 67,2% da violência contra a mulher no Brasil é considerada violência doméstica (causada principalmente por parceiros ou ex-parceiros). A forma mais comum de violência é a física (48,7%) e, em segundo lugar, a psicológica (23%).<sup>6</sup>

No Brasil, portanto, ainda vivemos em um cenário muito triste em matéria de violência doméstica, o que impõe a realização de urgentes medidas. É preciso destacar que as principais mudanças normativas



nesta seara são oriundas da influência dos diplomas internacionais sobre o tema, em conjunto com a demanda da própria sociedade brasileira por uma significativa melhoria do tratamento dispensado à mulher.

Do cenário internacional, dois são os diplomas que impactaram intensamente o nosso ordenamento jurídico na busca de maior proteção das mulheres contra a violência de gênero. O primeiro é a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) aprovada pela Assembleia-Geral da ONU em 1979 e internalizada inicialmente com reservas pelo Brasil em 1984. Em diversas de suas passagens, a CEDAW impede qualquer tipo de discriminação pautada pelo sexo, o que, muitas vezes, é a principal causa do feminicídio. O segundo texto internacional que também causou profundo impacto no ordenamento jurídico brasileiro foi a Convenção de Belém do Pará de 1994 adotada pela OEA (Organização dos Estados Americanos) e ratificada pelo Brasil no ano seguinte de 1995. O referido diploma volta seu olhar mais especificamente para o problema da violência contra a mulher.

Esses documentos, bem como a condenação do Brasil em 2001 na Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA no caso Maria da Penha *versus* Brasil,<sup>7</sup> influenciaram, sobremaneira, o surgimento da Lei nº 11.340, sancionada em 7 de agosto de 2006, e apelidada de Lei Maria da Penha, uma famosa ativista brasileira na área de violência doméstica. Dessa lei, podem ser extraídas as seguintes principais diretrizes: i) Ela considera não só a violência física contra a mulher, mas, também, a violência sexual, psicológica, patrimonial e moral; ii) Estabelece

medidas integradas de prevenção que promovem uma cooperação firme entre diversas instituições. O texto legal se preocupa com uma abordagem multidisciplinar no combate à violência de gênero; iii) A Lei permite medidas rápidas para evitar uma nova agressão, devendo o juiz, por exemplo, decidir em não mais de 48 horas sobre as medidas de proteção solicitadas; e iv) Ela exige a criação de Delegacias de Polícia e de Varas do Poder Judiciário específicas para a investigação e o julgamento de casos de violência doméstica.

A Lei Maria da Penha representa, assim, um grandioso avanço em matéria de violência de gênero, mas o Estado brasileiro, ainda, precisa adotar inúmeras medidas de impacto concreto, especialmente na fase investigativa dos crimes contra a mulher, mudanças que sejam capazes de tornar o referido texto uma norma dotada de real efetividade.

Mais recentemente, agora já em 2015, a Lei 13.104, de março de 2015, introduziu no Código Penal brasileiro um novo delito penal específico para o feminicídio. Trata-se de uma qualificadora do homicídio capaz de aumentar a pena privativa de liberdade para doze a trinta anos.<sup>8</sup> Entretanto, para que a conduta de matar alguém seja considerada feminicídio, é imprescindível que esteja relacionada com a condição do gênero. Nem toda morte de uma mulher será feminicídio. Em 2015, o feminicídio também começou a ser considerado crime hediondo,<sup>9</sup> e, portanto, nenhuma anistia ou fiança é permitida. Há, assim, avanços normativos significativamente positivos no Brasil.

Contudo, uma das principais razões pelas quais, ainda, não temos uma investigação rápida dos crimes de feminicídio no Brasil decorre do fato de os respectivos procedimentos investigativos não serem fisicamente separados dos de homicídio comum. Os inquéritos ainda se misturam. A investigação do feminicídio é, em regra, muito mais fácil do que a do homicídio, e a probabilidade de se chegar à pessoa do criminoso muito maior do que em uma investigação usual de homicídio. Normalmente, o criminoso é conhecido, pois, quando não se trata do marido ou do companheiro da vítima, quase sempre é o ex-namorado ou, então, é muito fácil saber quem é. E é preciso fazer uma investigação rápida e efetiva, porque senão teremos uma sensação geral de impunidade e descrédito das instituições estatais no enfrentamento do feminicídio. Aquele que cometeu o crime de feminicídio precisa ser preso rapidamente, especialmente porque a comunidade em que o ilícito ocorreu normalmente sabe quem foi o autor do delito e não tolera encontrá-lo solto pelas ruas. Apenas dessa forma se evita o sentimento geral

de que assassinar uma mulher não é algo digno de atenção dos aparatos de repressão estatal.

A Lei Maria da Penha (2006) e o novo artigo do Código Penal sobre feminicídio introduzido em 2015 foram capazes de reduzir a violência contra as mulheres, mas não tanto quanto o inicialmente desejado. Por exemplo, antes da Lei Maria da Penha, o crescimento do feminicídio no Brasil era de 2,5% ao ano. Após a sua entrada em vigor, a taxa de crescimento passou a ser de 1,7% para cada ano, montante menor do que antes, mas, ainda, insatisfatório.<sup>10</sup>

Há, portanto, uma nítida necessidade de aprimoramento do sistema de investigação criminal nessa matéria, a fim de que os Promotores de Justiça sejam capazes de agir mais rápido no oferecimento de denúncias de feminicídio. E o CNMP, via ENASP, oferece apoio nessa área, o que atualmente é feito por meio de um projeto nacional que tenho conduzido focado na redução do número de inquéritos de feminicídio em tramitação no Brasil.

Na primeira fase do projeto, que foi iniciada no segundo semestre de 2016, todos os inquéritos policiais de feminicídio no Brasil foram identificados e receberam um selo próprio. Esta medida teve como meta separar os inquéritos de feminicídio de outras investigações de homicídios mais complexas. Com isso, eleva-se a probabilidade de identificação do criminoso,<sup>11</sup> e se confere um tratamento específico de gênero para a investigação, o que evita argumentos de preconceito durante o processo penal e absolvições injustas.

Esta fase de identificação dos inquéritos por meio de um selo é a inicial, mas não deixa de ser uma fase contínua, uma etapa que, na realidade, não tem data para se encerrar. Para inserir o selo no inquérito policial, o membro do Ministério Público faz uma análise profunda do histórico do crime, a fim de garantir que os fatos revelam um feminicídio, e não um homicídio regular de uma mulher sem qualquer temática de gênero. Por conseguinte, o Promotor

deverá considerar não só o local do crime, mas, também, a vida da vítima e as circunstâncias que gravitam em torno do crime.

Na segunda fase do projeto, concluída em 9 de dezembro de 2016, a meta era a de obtenção de uma expressiva redução do número de inquéritos policiais em tramitação no Brasil, o que foi alcançado com enorme êxito. O número original de 3.213 inquéritos policiais no Brasil sobre feminicídio (considerando-se o mês de outubro de 2016) foi reduzido para 1.395.<sup>12</sup> Uma redução de 56,58% em apenas dois meses. De outubro a dezembro de 2016, Promotores de Justiça do Brasil inteiro trabalharam em 1.818 inquéritos policiais de feminicídio. Apenas poucos inquéritos policiais foram arquivados. A maioria dos andamentos ensejou o oferecimento de denúncia, tudo de acordo com os seguintes dados do CNMP:

<b>Número de inquéritos policiais de feminicídio trabalhados pelos Promotores de Justiça durante a segunda fase do projeto do CNMP/ENASP (Quantidade total de 1.818)</b>	<b>Medidas adotadas</b>
1.540 (84,70%)	Oferecimento de denúncia
86 (4,74%)	Desclassificação do crime (deixou de ser considerado feminicídio)
192 (10,56%)	Arquivamento do inquérito

Uma das principais causas para o sucesso alcançado com o projeto é o fato de a investigação do feminicídio ser, em geral, mais fácil do que a dos homicídios. Normalmente sabemos quem o cometeu e onde o feminicídio ocorreu (principalmente em casa ou no próprio bairro em que a vítima residia). Em 75,9% dos casos de violência doméstica contra mulheres, os criminosos são membros da família ou pessoas conhecidas pela vítima. Ademais, aproximadamente 39,7% das mulheres disseram já ter sofrido uma violência repetida.<sup>13</sup>

Sob outra perspectiva, os meios violentos utilizados para cometer o feminicídio são bem conhecidos [a violência é normalmente concentrada em áreas corporais associadas ao sexo e à beleza (face, seios e genitais)]. Além disso, o feminicídio é

geralmente resultado de uma violência continuada (raramente é um crime isolado). Assim, é fácil encontrar mensagens agressivas em tablets, telefones e computadores e, também, registros policiais.

Atualmente, o projeto do CNMP/ENASP encontra-se na sua terceira fase, etapa que compreende o período de 9 de dezembro de 2016 a 28 de abril de 2017. Nesse momento, os Promotores de Justiça brasileiros que trabalham com feminicídio estão focados na identificação dos inquéritos e na sua redução drástica. O CNMP não estipulou um número ou percentual específico de redução a ser alcançado, mas tem promovido uma saudável competição entre os Ministérios Públicos estaduais, a fim de identificar quem está conseguindo alcançar os melhores resultados para a sociedade. No dia 10 de maio do corrente ano, será realizado um evento na cidade de Fortaleza para a apresentação dos resultados desta terceira fase, encontro que contará, inclusive, com a presença da ativista Maria da Penha.

Nunca é demais lembrar que projetos como este precisam de uma constante legitimação social para que tenham eficácia, e temos avançado bastante nesta área. Seus resultados já foram apresentados à imprensa brasileira, à ONU Mulheres no Brasil e a diversas outras organizações governamentais com aderência na temática da violência doméstica. No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, sua repercussão foi tão positiva que o Ministério Público fluminense decidiu, em razão especificamente dos resultados alcançados com o projeto, criar o GECOHM (Grupo Especial de Luta Contra o Femicídio), comandado atualmente pela eficiente Promotora de Justiça Lúcia Iloízio.

Também é preciso destacar que o projeto tem utilizado o “Protocolo Latino-Americano para a Investigação de Mortes Violentas de Mulheres como Razão de Gênero” elaborado pela ONU Mulheres no Brasil em 2014. Assim, os órgãos de acusação precisam ter uma preocupação com a dor da vítima sobrevivente e evitar realizar comentários discriminatórios sobre sua vida privada. Além disso, devem garantir à vítima ou a seus familiares informações sobre seus direitos.

Caminhando para o desfecho, aproveito para chamar atenção para os principais objetivos de todo o projeto conduzido no âmbito do CNMP/ENASP no enfrentamento ao feminicídio: i) Redução do sentimento de impunidade, por meio de uma investigação rápida e séria de feminicídios; ii) Criação de um ambiente de trabalho de cooperação permanente com a Polícia Civil e o Poder Judiciário; iii) Colocação do Brasil em uma posição mundial muito melhor do que a atual no que concerne à violência contra as mulheres; iv) Criação de um

cadastro nacional sobre a violência doméstica, pois, também, estamos recebendo informações de todos os Estados sobre esta temática. A necessidade desse cadastro nacional está contemplada na Lei Maria da Penha (art. 26, III) e há muitas reclamações no Brasil sobre a falta de informações e dados sobre feminicídio e violência doméstica.

Encerro esta apresentação agradecendo, mais uma vez, à Missão do Brasil na ONU, na pessoa do Embaixador Mauro Vieira, pelo convite que me foi feito para demonstrar, no cenário internacional, os resultados alcançados pelo CNMP e pelo Ministério Público brasileiro no combate ao feminicídio.

Muito obrigado pela atenção dispensada.



## Notas

<sup>1</sup> O painel foi organizado pela União Europeia e integrado por Helena Dalli, Ministra para o Diálogo Social, Direito do Consumidor e Liberdades Civis de Malta; Doreen Sioka, Ministra de Assistência ao Gênero e às Crianças da República da Namíbia; Mara Marinaki, Principal Conselheira da União Europeia sobre Gênero; Flavia Bustreo, Assistente do Diretor-Geral da OMS; Valter Shuenquener de Araujo, Juiz Federal e Conselheiro do CNMP; Ana Sofia Fernandes, Secretária-Geral da Plataforma Portuguesa para os Direitos Humanos das Mulheres, e a Moderadora Purna Sen, da ONU Mulheres.

<sup>2</sup> Fonte: Datafolha, pesquisa publicada em 8 de março de 2016.

<sup>3</sup> Fonte: Mapa da Violência de 2015: Femicídio no Brasil, Flasco: Brasília, DF, 2015.

<sup>4</sup> Período considerado de 2006 até 2013.

<sup>5</sup> Fonte: Mapa da Violência de 2015: Femicídio no Brasil, Flasco: Brasília, DF, 2015.

<sup>6</sup> Fonte: Mapa da Violência de 2015: Femicídio no Brasil, Flasco: Brasília, DF, 2015.

<sup>7</sup> No Relatório nº 54/2001, exarado no Caso 12.051 em que figuraram como partes Maria da Penha Maia Fernandes e o Brasil, foram expedidas as seguintes recomendações ao Estado brasileiro: 1. Completar rápida e efetivamente o processamento penal do responsável da agressão e tentativa de homicídio em prejuízo da Senhora Maria da Penha Fernandes Maia. 2. Proceder a uma investigação séria, imparcial e exaustiva a fim de determinar a responsabilidade pelas irregularidades e atrasos injustificados que impediram o processamento rápido e efetivo do responsável, bem como tomar as medidas administrativas, legislativas e judiciárias correspondentes. 3. Adotar, sem prejuízo das ações que possam ser instauradas contra o responsável civil da agressão, as medidas necessárias para que o Estado assegure à vítima adequada reparação simbólica e material pelas violações aqui estabelecidas, particularmente por sua falha em oferecer um recurso rápido e efetivo; por manter o caso na impunidade por mais de quinze anos; e por impedir com esse atraso a possibilidade oportuna de ação de reparação e indenização civil. 4. Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil. A Comissão recomenda particularmente o seguinte: a) Medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica; b) Simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias de devido processo; c) O estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às consequências penais que gera; d) Multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las dos recursos especiais necessários à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, bem como prestar apoio ao Ministério Público na preparação de seus informes judiciais. e) Incluir em seus planos pedagógicos unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como ao manejo dos conflitos intrafamiliares. 5. Apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, dentro do prazo de 60 dias a partir da transmissão deste relatório ao Estado, um relatório sobre o cumprimento destas recomendações para os efeitos previstos no artigo 51(1) da Convenção Americana.

<sup>8</sup> Art. 121. (...) Homicídio qualificado (...)

§ 2º (...) Femicídio

(...)

VI - contra a mulher por razões da condição de sexo feminino:

(...)

§ 2º-A Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve:

I - violência doméstica e familiar;

II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

(...)

Aumento de pena

(...)

(...)

§ 7º A pena do feminicídio é aumentada de 1/3 (um terço) até a metade se o crime for praticado:

I - durante a gestação ou nos 3 (três) meses posteriores ao parto;

II - contra pessoa menor de 14 (catorze) anos, maior de 60 (sessenta) anos ou com deficiência;

III - na presença de descendente ou de ascendente da vítima. (NR)

<sup>9</sup> Alteração promovida na Lei nº 8.072/90 pela Lei nº 13.142/2015.

<sup>10</sup> Fonte: Mapa da Violência de 2015. Anos considerados: De 1980 até 2006 e de 2006 até 2013.

<sup>11</sup> 96% dos inquéritos policiais de homicídio são arquivados sem o oferecimento de denúncia. Fonte: CNMP.

<sup>12</sup> Fonte: CNMP.

<sup>13</sup> Fonte: Relatório do IPEA sobre a mortalidade das mulheres 2011-2013.