



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
FACULDADE DE DIREITO - FD

ISABELLA FLÁVIA MAIA COUTINHO

**ANÁLISE DO IMPACTO DA CRIMINALIZAÇÃO DO DESCUMPRIMENTO DAS
MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA EM CASO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA
E FAMILIAR CONTRA A MULHER NO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE
2018 A 2020**

Brasília - DF
2021

ISABELLA FLÁVIA MAIA COUTINHO

**ANÁLISE DO IMPACTO DA CRIMINALIZAÇÃO DO DESCUMPRIMENTO DAS
MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA EM CASO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA
E FAMILIAR CONTRA A MULHER NO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE
2018 A 2020**

Monografia apresentada ao Departamento da Faculdade de Direito como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora em Direito Ela Wiecko Volkmer de Castilho

Brasília - DF
2021

ISABELLA FLÁVIA MAIA COUTINHO

**ANÁLISE DO IMPACTO DA CRIMINALIZAÇÃO DO DESCUMPRIMENTO DAS
MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA EM CASO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA
E FAMILIAR CONTRA A MULHER NO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE
2018 A 2020**

Apresentado em 14 de maio de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho

Membra externa: Dra. Sônia Maria Alves da Costa

Membro Externo: Msc. Amom Albernaz Pires

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por mais essa conquista, sem Ele nada seria possível. O agradeco por ser um Pai presente e estar comigo nessa jornada.

Agradeço aos meus pais, que com muito esforço e dedicação lutam pela minha educação e investem em mim desde sempre, para me proporcionarem aquilo que não puderam ter. Ao meu pai, Flávio Coutinho, agradeço por ser meu maior incentivador, por sonhar comigo, por acreditar em mim e sempre se esforçar para me dar o melhor, pois, apesar das dificuldades, nunca deixou de comprar um livro. Obrigada por me acompanhar em cada etapa, com seus conselhos, ensinamentos e com sua companhia. Hoje, finalmente, nos formamos. À minha mãe e melhor amiga, Marly Maia, agradeço por ser força, companheirismo e ternura, a agradeço por sempre me auxiliar em tudo, por ser exemplo de dedicação, por ver o melhor em mim e nas pessoas, se sou corajosa como a senhora diz, é porque quero ser parecida contigo. Por isso lhes agradeço, por nunca me deixarem pensar que eu não seria capaz e que haveria limites para meus sonhos. Que honra a minha ser filha de vocês, essa conquista é nossa!

Agradeço ao meu irmão Matheus, que me alfabetizou e me acompanhou ao longo de toda a faculdade, agradeço por ser meu amigo e sempre me revigorar com sua alegria. Ao Vinicius agradeço por ser exemplo de persistência, agradeço pelo meu sobrinho querido, Eduardo, e pela minha cunhada, Camilla. A minha irmã Camilla, agradeço o carinho e cuidado que dispende a mim quando preciso, quero ser um exemplo e sua plataforma de apoio para que alce voos maiores. A Elcileide agradeço por ser sempre tão compreensiva e inspiradora.

Agradeço aos meus tios, em especial, Paulo e Edinalda, que são meus segundos pais, que me apoiam e estão sempre dispostos a me ajudar, obrigada por cada oração e cuidado. Obrigada aos meus primos e amigos, Suyá, Tayná, Jeremias e Augusta.

Agradeço aos amigos que a UnB me deu, que fizeram desse tempo mais leve e divertido, e me auxiliaram a superar os desafios. Agradeço ao meu amigo Grauther, por compartilhar maravilhosos momentos e histórias, pelo incentivo acadêmico e profissional e por ser forte e me fortalecer. Agradeço a minha querida amiga e irmã Maysa, com quem muito aprendi, obrigada por estar sempre comigo, pelas nossas risadas, pelos nossos lanches, e por finalizar esse ciclo comigo, num processo de fortalecimento e ajuda mútua. Ao João, agradeço por sua amizade e por me lembrar que o propósito é mais importante e é o que nos faz realmente felizes. Obrigada ao meu amigo Carlos, pela sinceridade, pelos incentivos e por acreditar no meu potencial. Obrigada ao Matheus por sempre me lembrar da bondade de Deus. Agradeço ao meu amigo Pedro, pelas conversas e pelo apoio mesmo de longe. Agradeço a Isadora, Lucas e Kevin, por também terem feito parte dessa jornada e que fizeram da FD um lugar mais acolhedor.

Agradeço aos meus avós, João, Tereza e Marisa e as demais amigas que estão sempre comigo. Em especial, à Laís, minha cunhada e sobretudo amiga, com quem compartilho as melhores risadas e também as angústias, obrigada por cada conversa, por acreditar em mim e por ser você mesma, daqui a pouco é a sua vez.

Por fim, agradeço a minha querida orientadora, professora Ela Wiecko, que me acolheu e sempre com muita humildade me ouviu e me direcionou academicamente. A senhora já me inspirava antes, agora muito mais. Meu muito obrigada a todos!

“Não chore, por favor,
Desse deserto se fará um jardim,
Levante o seu olhar,
O sol já vai surgir no horizonte”
Alegria está por vir, Laura Souguellis

RESUMO

A Lei nº 13.641/2018 criou o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência, acrescentando o artigo 24-A à Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), e provocando profundas alterações no entendimento sedimentado no âmbito da jurisprudência pátria que havia concluído pela atipicidade da conduta. A Lei define como crime a não observância à ordem contida em decisão que concede medida protetiva, punindo o agente com uma pena privativa de liberdade de três meses a dois anos. Com a criminalização, pretendeu-se conceder maior proteção à mulher em situação de violência doméstica. Nesta perspectiva, a partir do levantamento de dados de natureza documental e gráfica, obtidos na Polícia Civil do Distrito Federal e dos processos analisados em consulta ao *síte* do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, e da revisão bibliográfica a respeito da temática, pretende-se analisar os impactos provocados pelo novo tipo penal no sistema de justiça criminal. Para tanto, é questionado o alcance da norma e se sua aplicação tem ampliando de forma eficiente o rol de mecanismos de proteção à mulher. Propõe-se reflexão a respeito da instrumentalização do Direito Penal em resposta à violência de gênero. Conclui-se que, apesar dos aspectos positivos trazidos com a Lei, o número de descumprimento de medidas protetivas registrados se revela baixo, contrariando a expectativa, bem como entende-se impreterível a necessidade de ampliação de propostas para além do aspecto punitivo e que proporcione especial atenção voltada às vulnerabilidades da mulher em situação de violência.

Palavras-Chave: Descumprimento de Medidas Protetivas, Violência Doméstica, Criminalização, Lei nº 13.641/2018, Distrito Federal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 A LEI MARIA DA PENHA	13
1.1- BREVE EXPOSIÇÃO ACERCA DA CRIAÇÃO DA LEI	13
1.2- MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA	24
2 A CRIMINALIZAÇÃO DA CONDUTA DE DESCUMPRIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA	34
2.1- DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL ANTES DA CRIMINALIZAÇÃO DO DESCUMPRIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA	34
2.2- A LEI 13.641/2018.....	42
2.3- A DIVERGÊNCIA SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI Nº 9.099/95 (LEI DOS JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS)	48
3 ANÁLISE DA LEI E SEUS IMPACTOS NO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE 2018 A 2020	54
3.1- PANORAMA GERAL DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO DISTRITO FEDERAL	54
3.2- ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL	57
3.3- ANÁLISE DOS PROCESSOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL	75
4 CRIME X PROTEÇÃO	91
4.1 O VIÉS PUNITIVISTA ATRIBUÍDO À LEI MARIA DA PENHA	91
4.2 CRIMINALIZAÇÃO X PROTEÇÃO	96
CONCLUSÃO	100
REFERÊNCIAS	104

INTRODUÇÃO

Com o intuito de garantir maior proteção às mulheres em situação de violência doméstica e de coibir a ocorrência de episódios de agressão, a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), em seus artigos 22 e 23, dispõe sobre uma série de medidas protetivas de urgência que podem ser concedidas à ofendida, de acordo com a necessidade do caso.

Não obstante, ao longo dos anos começou-se a constatar descumprimentos de medidas protetivas que causavam temor nas mulheres. Levada à apreciação do Poder Judiciário, a controvérsia foi amplamente discutida e por fim, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sedimentou entendimento pela atipicidade da conduta, uma vez que não se amoldava ao crime de desobediência descrito no artigo 330 do Código Penal e em razão da existência de outras sanções previstas no ordenamento jurídico para a hipótese.

Nesse contexto, a Lei nº 13.641, de 3 de abril de 2018, alterou a Lei Maria da Penha para tipificar o crime de descumprimento das medidas protetivas, nos seguintes termos:

Do Crime de Descumprimento de Medidas Protetivas de Urgência
Descumprimento de Medidas Protetivas de Urgência
Art. 24-A. Descumprir decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência previstas nesta Lei:
Pena – detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos.
§1º A configuração do crime independe da competência civil ou criminal do juiz que deferiu as medidas.
§2º Na hipótese de prisão em flagrante, apenas a autoridade judicial poderá conceder fiança.
§3º O disposto neste artigo não exclui a aplicação de outras sanções cabíveis.

A presente monografia trata de pesquisa desenvolvida com o objetivo de analisar o impacto da alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.641/2018 que tipificou a conduta de descumprimento de medidas protetivas de urgência, incluindo o artigo 24-A na Lei 11.340/06, denominada como Lei Maria da Penha, no âmbito do sistema de justiça criminal do Distrito Federal – DF, no período de abril 2018 a julho de 2020.

A criminalização do descumprimento de medida protetiva teve como objetivo “dirimir controvérsia instalada no sistema de Justiça acerca da tipicidade da desobediência na hipótese de descumprimento das medidas protetivas estabelecidas no artigo 22 da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha)”, tendo como pano de fundo a proteção da mulher, segundo justificativa apresentada pelo autor do

Projeto de Lei nº 173/2015, Deputado Alceu Moreira, que deu origem à alteração legislativa.

Ante a ausência de dados públicos divulgados nesse sentido, pretendeu-se com a presente pesquisa realizar um levantamento dos números de descumprimento de medidas protetivas no DF e seus desdobramentos quando chega ao conhecimento do Poder Público. Buscou-se também sistematizar qual o perfil do agressor que descumpra as medidas protetivas, bem como das mulheres.

O interesse pelo tema surgiu com a participação no Projeto de Extensão de Ação Continuada “Atendimento a Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar”, mais conhecido como Projeto Maria da Penha: Atenção e Proteção (PMP), que é desenvolvido no Núcleo de Prática Jurídica da UnB (NPJ), em Ceilândia e visa, além da assistência jurídica, a compreensão integral da violência de gênero em conjunto com outras áreas do conhecimento, como a Psicologia, e em parceria com a comunidade, mediante interrelação com o Projeto Promotoras Legais Populares.

Ao ser criada, a própria Lei Maria da Penha previu a necessidade de se produzirem estudos, dados, estatísticas que envolvam a violência doméstica e familiar¹, bem como a sistematização dos dados para contínua avaliação dos resultados das medidas propostas (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011, p. 115), pois

[...] os dados devem ser tomados como um convite para novas reflexões e debates em busca de alternativas para melhorar o funcionamento das políticas públicas envolvidas com a aplicação dos dispositivos da Lei Maria da Penha e o atendimento de mulheres em situação de violência (CAMPOS; CARVALHO, 2011, p. 141).

Escolheu-se como objeto de análise o descumprimento de medida protetiva, uma vez que a alteração pode ser considerada como recente e, numa análise superficial, vista como irretocável, porquanto finalmente puniu a conduta de descumprimento de medida protetiva com rigor penal, concedendo mais proteção à mulher.

Ademais, a proposta responde aos anseios da população de respostas mais severas em relação à violência doméstica e é muito bemquista, uma vez que se falava em banalização das decisões judiciais.

¹Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes: [...] II - a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;

Contudo, pretende-se no decorrer desse estudo ressaltar os presumíveis benefícios implantados com a medida e, de fato, muito bem-vindos, como também as demais questões que só se revelariam com a prática e com o decorrer do tempo que a medida está em vigor. Isso porque, não basta promover novas medidas e mecanismos de enfrentamento à violência contra a mulher, sem acompanhar a eficiência, eficácia e efetividade alcançadas.

A inserção de um tipo penal na Lei Maria da Penha é inovadora, uma vez que a Lei não trazia consigo nenhum tipo incriminador e sim formas de garantir a proteção da mulher, prevenindo-a de todo e qualquer tipo de violência.

Ao incriminar o referido comportamento, o Estado demonstra o alto grau de reprovabilidade da conduta, pois lesiva ao bem jurídico tutelado por essa norma que é, primariamente, a Administração da Justiça, e, secundariamente, a mulher (BITENCOURT, 2020, n.p).

Entre outras questões, busca-se compreender quais as razões do descumprimento, qual a região com maior índice de descumprimento de medida protetiva no DF, quais as teses de defesa suscitadas nos autos, quanto tempo tem se levado entre a concessão da medida e seu efetivo descumprimento.

Pretende-se, desse modo, verificar o número de mulheres beneficiadas com a implementação da modificação legislativa.

Para tanto, a metodologia empregada na presente pesquisa consiste no levantamento de dados de natureza documental e no levantamento bibliográfico no âmbito da produção acadêmica referente à violência doméstica.

Esclareça-se que, o objetivo inicial da presente pesquisa era analisar os casos de descumprimentos, desde a sua origem, com os procedimentos instaurados pela Polícia Civil, passando pelas denúncias propostas pelo Ministério Público, e das ações ajuizadas no Tribunal de Justiça do Distrito Federal – TJDF.

No entanto, feito o pedido ao Ministério Público não foram disponibilizados os dados, apenas aqueles que já são públicos e periodicamente divulgados pela instituição. No documento público, referente à análise estatística de 2020, notou-se que ainda não há dados relativos ao crime de descumprimento de medida protetiva, e sim, de incidência penal dos crimes de desobediência e desobediência a decisão judicial. Por essa razão, optou-se por não utilizá-los.

Quanto ao pedido dos dados endereçado ao Tribunal de Justiça, foi constatada a impossibilidade da obtenção das informações pelo próprio Tribunal,

uma vez que ainda não há código de incidência penal disponível na tabela elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça². Em função disso, cada Vara atribui o código que achar mais conveniente e próximo ao crime relatado. Ante a incerteza das informações que poderiam ser levantadas dessa forma, também se optou por não se utilizar tais dados.

Em face da negativa, alternativamente buscou-se a obtenção de dados através do próprio *síte* do Tribunal, no campo de busca por jurisprudência. Aplicou-se como argumentos de pesquisa os seguintes termos: “descumprimento”, “medida”, “protetiva”, “artigo 24-a”. Filtrou-se os resultados de acordo com o recorte temporal de abril de 2018 a julho de 2020, ou seja, desde quando publicada a Lei nº11.641/2018 até recentemente. A busca abarcou as decisões da Presidência, súmulas, acórdãos das Turmas Recursais, acórdãos dos Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), decisões monocráticas, Jurisprudência em temas, acórdãos e informativos de jurisprudência, identificando-se 40 acórdãos do Tribunal.

Dos 40 processos localizados, apenas 26 eram eletrônicos. Nesses casos, analisou-se a denúncia, o boletim de ocorrência juntado aos autos, a intimação das decisões que concederam as medidas, a resposta a acusação, a ata da audiência de instrução e julgamento, a sentença, as razões de apelação e o acórdão do tribunal. Nos processos físicos, analisou-se apenas as sentenças e os acórdãos proferidos em segunda instância, por conta da dificuldade do acesso. Todos esses dados foram sistematizados em uma planilha e em seguida elaboradas tabelas contendo as seguintes informações sobre: os resultados da pesquisa jurisprudencial, a classificação dos processos, a distribuição dos processos aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar do Distrito Federal, os dados sobre os julgamentos em primeira instância, pena individualizada pelo crime de descumprimento de medida protetiva, a aplicação do artigo 44, do Código Penal, a aplicação do artigo 77, do Código Penal, a quantidade de casos apreciados por juízas, a defesa técnica do réu, a atuação da Defensoria Pública, as teses defensivas, os crimes conexos, os recursos de apelação, o tempo decorrido até o descumprimento das medidas.

Por outro lado, encaminhado o pedido à Polícia Civil do DF – PCDF, foi possível obtê-los de forma satisfativa. O requerimento fundamentou-se no artigo 31,

² Foi criado o código 14227 no decorrer dessa pesquisa pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em <https://sgt.cnmp.mp.br/visualizar_sugestoes.php?codigo=662> Acesso em 20 de maio de 2021.

§ 3º, II da Lei federal nº 12.527/2011, que regula o acesso a informações, direito fundamental do cidadão previsto nos arts. 5º, XXXIII, 37, § 3º, II, e 216, § 2º, da Constituição Federal de 1988. Foram solicitadas informações a respeito da i) quantidade total de inquéritos policiais instaurados com a capitulação do artigo 24-A, da Lei nº 11.340/2006; ii) quantidade de inquéritos policiais por região administrativa; iii) quantidade de prisões em flagrante; iv) quantidade de prisões em flagrante por região administrativa; v) faixa etária das mulheres protegidas; vi) faixa etária do agente do crime; vii) ocupação laboral do agente; viii) ocupação laboral das vítimas; ix) quantidade de comunicações feitas pela mulher/vítima; x) quantidade de comunicações feitas por outros; xi) quantidade de reiteraões de descumprimento.

Destaca-se que não foi realizado o levantamento referente a cor/raça dos envolvidos, tendo em vista a ausência do registro da informação na maioria das ocorrências.

Dessa forma, buscou-se uma análise quantitativa e qualitativa dos procedimentos e qual o impacto da criminalização da conduta em face dos objetivos e da perspectiva atribuída à Lei Maria da Penha.

Essa pesquisa-se organiza-se em quatro capítulos. Em um primeiro momento, objetiva-se apresentar um panorama histórico da criação da Lei Maria da Penha, ressaltando o papel das reivindicações feitas pelo movimento feminista da época, bem como revelar as influências internacionais no âmbito da produção legislativa do projeto de lei. Ao final, apresenta-se as medidas protetivas de urgência e a controvérsia em torno da sua natureza jurídica.

No segundo capítulo se ocupa da divergência jurisprudencial que antecede o momento de criação da Lei nº 11.641/2018 e que conclui pela atipicidade da conduta. Na sequência apresenta-se o processo de criação da Lei nº 11.641/2018 e a inserção do tipo penal descrito no artigo 24-4 da Lei Maria da Penha, bem como pretende-se analisar a controvérsia sobre a aplicação da Lei nº 9.099/1995 aos casos de violência doméstica e familiar.

No terceiro capítulo, concentra-se a análise dos dados sobre o descumprimento de medida no DF, para isso, ressalta-se no seu início um breve panorama da violência doméstica no DF. Em seguida são apresentados os dados, tecendo-se as devidas considerações.

Por fim, no último capítulo delinea-se breve crítica à criminalização da conduta, diante do reforço do viés criminal atribuído à Lei Maria da Penha,

provocado pela alteração, propondo-se a refletir a respeito dessa tendência do Estado de adotar a criminalização das condutas como medida “messiânica” para resolução de problemas estruturais da sociedade brasileira.

Para além de uma análise descritiva e quantitativa busca-se a compreensão dos fatos à luz dos objetivos da Lei Maria da Penha, contextualizando os dados e hipóteses à realidade vivenciada no DF.

1 A LEI MARIA DA PENHA

1.1- BREVE EXPOSIÇÃO ACERCA DA CRIAÇÃO DA LEI

A Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, denominada Lei Maria da Penha foi criada, em consonância com o artigo 226, § 8º da Constituição Federal de 1988³, com o intuito de coibir, prevenir e erradicar qualquer tipo de violência doméstica e familiar praticada contra a mulher.

Dentre as espécies de violência elencadas na Lei, encontram-se a violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. Ressalta-se não se tratar de um rol taxativo, logo, tais formas de violência não são as únicas, devendo ser avaliada a situação caso a caso.

Para a devida aplicação da Lei e a correta utilização dos mecanismos de enfrentamento à violência, faz-se necessária a compreensão histórica de sua criação, bem como a compreensão da violência contra a mulher como um problema estrutural e complexo da sociedade brasileira que, baseado no gênero, permeia as instituições, a legislação, os poderes, a organização social e a cultura.

Sublinha-se ter a Lei Maria da Penha um caráter preventivo e educativo, com o objetivo de promover proteção e cidadania às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Mencionada compreensão é essencial para o entendimento deste trabalho, que busca, em última instância, evidenciar e reforçar referido caráter.

Tem-se a violência doméstica como um problema complexo, haja vista a existência de diversos fatores e perspectivas que podem aumentar o nível de risco vivenciado pela mulher e assim dificultar o rompimento do ciclo da violência, como a presença de filhos menores, a dependência financeira da mulher em relação ao

³ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 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.

agressor, uso de álcool e drogas, transtornos psíquicos, acesso à arma de fogo, medo de vingança, falta de apoio familiar, entre outros.

A princípio, cabe destacar que a violência doméstica e familiar é um problema social que assola todo o mundo. Dados globais, disponibilizados pela Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS referentes a 2017, indicam que uma em cada três mulheres sofreram violência física e/ou sexual durante a vida. Ao analisar a realidade brasileira, os dados também são alarmantes. De acordo com pesquisa realizada em 2015 pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO, o Brasil figura, lamentavelmente, como o quinto país que mais mata mulheres no mundo, dentre os 83 países analisados. Da mesma forma, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020, a cada 2 minutos uma mulher é agredida fisicamente.

Embora a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso I, assegure a igualdade entre homens e mulheres⁴, não é o que corresponde ao dia a dia da mulher brasileira. Essa isonomia, apesar de representar uma grande conquista e embasamento para mudanças na prática, trata-se de uma igualdade estritamente formal que não garante o pleno exercício da cidadania pelas mulheres. Para Leila Linhares Barsted (2011, p. 14):

[...]a declaração de direitos não traz de imediato o usufruto dos mesmos ou a ampliação do poder de decisão das mulheres sobre suas vidas. O reconhecimento formal de direitos também não significa, no que se refere às mulheres, que essas passem a se sentir titulares e vivenciem os direitos expressos nas Constituições democráticas ou nos tratados e convenções internacionais. A titularidade significa não só ter direitos, mas, também, poder usufruir desses direitos.

Portanto, inicialmente, é fundamental a compreensão de que a violência praticada contra a mulher é uma violência de gênero, como indicado no artigo 5º da Lei Maria da Penha, o qual diz: “Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial.”

De acordo com a Recomendação nº 19 do Comitê da Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a mulher, violência de

⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

gênero é a “que é dirigida contra uma mulher por ser mulher ou que afeta desproporcionalmente as mulheres” (CEDAW, 1992).

Assim a violência baseada no gênero “reflete relações de poder historicamente desiguais e assimétricas entre homens e mulheres.” (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011, p.107). Por sua vez, parafraseando Joan Scott, Carmen Hein Campos (2011, p. 3) afirma que “o gênero é o primeiro meio através do qual o poder é articulado”.

O machismo e a mentalidade patriarcal enraizados na cultura brasileira reforçam a ideia de superioridade e dominação masculina, o que corrobora para que homens agressores se sintam confortáveis em suas condutas violentas, ou até mesmo encorajados. Em diversos episódios, as mulheres são culpabilizadas e ideias como a de que “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher” são amplamente difundidas.

Conforme afirma BARSTED (2011, p.16-17), “a violência, especialmente a violência nas relações interpessoais, é um dos principais mecanismos de poder para forçar as mulheres a posições subordinadas na sociedade face à permanência contra elas de padrões discriminatórios nos espaços público e privado”. Logo, percebe-se que a dinâmica das violências perpetradas nas relações íntimas de afeto está ligada à reprodução de uma violência baseada no gênero, usada como mecanismo de controle dos corpos e das vidas das mulheres.

Essa assimetria nas relações interpessoais e de poder, e dos papéis naturalmente atribuídos para homens e mulheres no âmbito privado familiar e nos espaços públicos, revela como a mulher está constantemente reduzida às posições de subordinação e às atividades menos prestigiadas socialmente, embora essenciais para a manutenção de toda a família e da sociedade, como as tarefas domésticas, por exemplo.

Cabe ressaltar que, nesse contexto de desigualdade, o direito, como instrumento de poder, também perpetuou e reproduziu diversas discriminações contra a mulher ao longo dos anos. A perspectiva de gênero ainda encontra barreiras para ser efetivamente incorporada pelo direito e por seus operadores, o que faz com que as questões das mulheres sejam constantemente invisibilizadas, ou, quando tratadas, reproduzam uma série de discriminações (BARSTED, 2011, p. 31).

Na reflexão de Carmen Campos (2011, p. 4):

Se o gênero organiza a vida social, dá significado à dimensão do poder, estrutura a divisão sexual do trabalho, as doutrinas jurídicas são criadas em um contexto social permeado pelo gênero, por relações econômicas e raciais, pela divisão sexual do trabalho e pela subjetividade dos doutrinadores envolvidos no processo.

Essa constatação pode ser verificada ao longo da construção legislativa brasileira e das respostas emanadas pelo Judiciário. A título de exemplo, tem-se a diferença no tratamento dado às mulheres no Código Civil de 1916, que concedia uma capacidade relativa às mulheres, tornando necessária a assistência do marido para ratificar os atos concernentes à vida civil. A mudança só veio em 2003, quando, ao se adequar à Constituição Federal de 1988, o Novo Código Civil alterou normas e igualou homens e mulheres. Outro exemplo, pertinente à legislação penal, é o revogado artigo 35 do Código de Processo Penal, segundo o qual a mulher não poderia exercer o direito de queixa sem o consentimento do marido (BARSTED, 2011, p. 24), bem como o artigo 219 do Código Penal que só considerava crime o rapto de mulher “honesta”, dando margem a interpretações subjetivas e valorativas do que viria a ser considerado “honesta” (Idem, p. 26). De acordo com Marília Montenegro (2015, p. 41), a honestidade estava atrelada à sexualidade da mulher. Quanto ao artigo 35, sua revogação ocorreu em 1997 enquanto a revogação do artigo 219 só aconteceu em 2005.

No que concerne ao Judiciário, até pouco tempo atrás persistia o uso da tese da “legítima defesa da honra” em casos de feminicídios apreciados pelo Tribunal do Júri. O reiterado uso da tese levou o Supremo Tribunal Federal – STF a se pronunciar no julgamento da ADPF 779/DF, assinalando que o argumento é inconstitucional por ofender a dignidade da pessoa humana, os direitos à igualdade e à vida das mulheres e em face da vedação de discriminação, determinando que o uso da tese importará em nulidade do julgamento pelo Tribunal do Júri (AVELAR;SILVA, 2021).

Isso revela que “atrás da aparência de neutralidade e da suposta tecnicidade das decisões judiciais, estão presentes concepções ideológicas e políticas que tornam as instituições da justiça resistentes ao avanço da legislação com a perspectiva de gênero” (BARSTED, 2011, p. 35).

Nesse aspecto, ao passo que as citadas alterações legislativas e a criação da Lei Maria da Penha representam um avanço na inserção da perspectiva de gênero na legislação brasileira (Idem, p.24), a Lei Maria da Penha ainda encontra algumas resistências em sua aplicação, pois, na análise de Carmen Campos (2011, p. 7) “a

afirmação dos direitos das mulheres, através de uma legislação específica, ameaça a ordem de gênero no direito penal afirmada por esses juristas.”. A Lei Maria da Penha, ao introduzir a perspectiva de gênero, representa em sua essência a busca pela igualdade, a fim de evitar todo tipo de violência. Como explica Ela Wiecko V. Castilho (2013):

Nesse sentido, em vários artigos se refere à necessidade de que tenhamos – família, sociedade e poder público – uma perspectiva de gênero e de raça ou etnia. Essa perspectiva não é outra senão a de igualdade, isto é, de uma divisão social entre os sexos que não coloque as mulheres em uma posição inferior ou discriminatória em razão de estereótipos sobre os papéis que desempenham na família e na sociedade. A divisão que se estabelece entre os sexos e os gêneros feminino e masculino não pode ser fonte de discriminação e violência.

Quanto a esse ponto, vale ressaltar que a violência de gênero, que se expressa no âmbito doméstico e familiar, foi amplamente inserida em normas internacionais que em muito influenciaram na formulação da Lei Maria da Penha.

No que tange às normas internacionais, a luta pela garantia de direitos e contra todas as formas de discriminação à mulher remonta a 1979, com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW, da Organização das Nações Unidas – ONU. O documento define parâmetros mínimos de ações para a promoção dos direitos das mulheres e foi ratificado pelo Brasil em 1984 (BARSTED, 2011, p. 21). Apesar disso, sublinhe-se que “[...] esta foi a Convenção que mais recebeu reservas por parte dos Estados signatários, especialmente no que tange à igualdade entre homens e mulheres na família” (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011, p.106).

Já a Lei Maria da Penha baseou-se precipuamente na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher de 1994, conhecida como Convenção de Belém do Pará, elaborada pela Organização dos Estados Americanos -OEA e ratificada pelo Brasil em 1995 (BARSTED, 2011, p. 21). Em seu texto, a Convenção aduz que a “eliminação da violência contra a mulher é condição indispensável para seu desenvolvimento individual e social e sua plena e igualitária participação em todas as esferas de vida”, além de afirmar que a violência contra a mulher importa em grave violação de direitos humanos das mulheres e requer, portanto, uma providência do Estado para coibi-la (BARSTED, 2011, p.17; PIOVESAN; PIMENTEL, 2011, p. 107).

O entendimento de que a violência contra a mulher significa violação aos direitos humanos já havia sido mencionado na Conferência Mundial de Direitos

Humanos em 1993, realizada em Viena (BARSTED 2011, p. 21), servindo de subsídio e auxiliando na orientação da produção legislativa interna dos Estados. *In verbis*:

18. Os Direitos Humanos das mulheres e das crianças do sexo feminino constituem uma parte inalienável, integral e indivisível dos Direitos Humanos universais. A participação plena das mulheres, em condições de igualdade, na vida política, civil, econômica, social e cultural, aos níveis nacional, regional e internacional, bem como a erradicação de todas as formas de discriminação com base no sexo, constituem objetivos prioritários da comunidade internacional. A violência baseada no sexo da pessoa e todas as formas de assédio e exploração sexual, nomeadamente as que resultam de preconceitos culturais e do tráfico internacional, são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e devem ser eliminadas. Isto pode ser alcançado através de medidas de caráter legislativo e da ação nacional e cooperação internacional em áreas tais como o desenvolvimento socioeconômico, a educação, a maternidade segura e os cuidados de saúde, e a assistência social. Os Direitos Humanos das mulheres deverão constituir parte integrante das atividades das Nações Unidas no domínio dos Direitos Humanos, incluindo a promoção de todos os instrumentos de Direitos Humanos relativos às mulheres. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta os Governos, as instituições e as organizações intergovernamentais e não governamentais a intensificarem os seus esforços com vista à proteção e à promoção dos Direitos Humanos das mulheres e das meninas.

O entendimento foi reiterado na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing, em 1995 (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011, p. 107).

Quando se fala em direitos humanos, é importante salientar que sua ética é a “que vê no outro um ser merecedor de igual consideração e profundo respeito, dotado do direito de desenvolver as potencialidades humanas, de forma livre, autônoma e plena. É a ética orientada pela afirmação da dignidade e pela prevenção ao sofrimento humano” (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011, p. 103). Ademais, os direitos humanos são considerados como universais e indivisíveis. Universais na medida que, para ser titular, basta ser humano e indivisíveis, uma vez que não há que se falar em garantia de direitos civis em detrimento ou limitação de direitos sociais. São os direitos humanos que, a partir de 1948, tem regido a esfera internacional e orientado os Estados e Nações em suas interações e atuação (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011, p. 102-103).

Essa compreensão é de extrema importância para o contexto da violência doméstica no Brasil, uma vez que foi por conta dessa perspectiva que se permitiu a alteração da competência do julgamento dos casos decorrentes de violência doméstica com a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar como se verá mais adiante.

Diante disso, todos esses instrumentos internacionais se somaram à luta das mulheres e do movimento feminista brasileiro da época e ensejaram um ambiente favorável para a criação da Lei, além do emblemático caso “Maria da Penha”.

Dada a sua importância e simbolismo, relata-se brevemente a história de Maria da Penha Maia Fernandes.

Trata-se de uma farmacêutica bioquímica que, à época de seu mestrado, conheceu e se apaixonou pelo colombiano Marco Antonio Heredia Viveros, que no início da relação era um homem amoroso e atencioso, como na maioria dos relatos de violência doméstica. No entanto, após o nascimento das filhas, e ao conseguir a cidadania brasileira e se estabilizar, Marco Antônio tornou-se agressivo e deu início aos episódios de violência. Foi então que, em 1983, Maria da Penha fica paraplégica em razão de um tiro desferido por seu companheiro enquanto dormia. Houve ainda uma segunda tentativa de feminicídio, em que o agressor tentou eletrocutá-la durante o banho. O caso foi apreciado pelo Poder Judiciário que o condenou por duas vezes, contudo o réu permanecia em liberdade diante da imposição de recursos. Somente com o auxílio do Centro para a Justiça e o Direito Internacional – CEJIL e do Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher – CLADEM, organizações de direitos humanos, que o réu veio a ser efetivamente preso, em 31 de outubro de 2002, para cumprir a pena privativa de liberdade, após 19 anos de injustiça, isso porque essas organizações denunciaram a omissão do Estado brasileiro junto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos – CIDH/OEA (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011, p. 109-111) ⁵.

A Comissão condenou o Brasil e foi importante instrumento de pressão para a urgente tomada de medidas pelo Estado para combater a violência contra a mulher:

Em 2001, essa Comissão condenou o Brasil pela omissão, tolerância e impunidade nos casos de violência contra as mulheres. Em seu pronunciamento a Comissão condenou o Brasil a julgar o agressor de Maria da Penha Fernandes pelo crime de tentativa de homicídio, indenizá-la e elaborar lei específica sobre violência contra a mulher em conformidade com a Convenção de Belém do Pará (BARSTED 2011, p. 29n[47]).

Ao contrário do que muitos pensam, a Lei nº 11.340/2006, apesar de levar o nome da farmacêutica, não foi criada unicamente por sua causa. O nome Maria da

⁵ Após sofrer duas tentativas de homicídio e lutar por seus direitos, Maria da Penha Fernandes virou símbolo de luta e fundou uma organização que, através de seus serviços, fortalece a rede enfrentamento à violência doméstica. Em seu *site* ela descreve sua trajetória. Disponível em <<https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>> Acesso em 07 de mar. de 2021.

Penha foi atribuído à Lei como forma de reparação simbólica do Estado, por recomendação da OEA e representa milhares de Marias, Marisas e Miriãs do Brasil. Certamente que o caso de Maria da Penha também virou símbolo da luta e muito contribuiu para dar visibilidade às reivindicações das mulheres que já ocorriam por todo o país, favorecendo o contexto de criação da Lei (CALAZANS; CORTE, 2011, p. 56). Como bem delineado por Flávia Piovesan e Sílvia Pimentel (2011, p. 116), “o caso “Maria da Penha” teve a força catalisadora para fomentar avanços na proteção dos direitos humanos das mulheres, por meio da reforma legal e de mudanças de políticas públicas”.

No entanto, é importante ressaltar que foi a longa e incessante atuação e articulação dos movimentos feministas e de mulheres, bem como a participação da sociedade civil junto ao Legislativo e ao Executivo que levaram à criação da Lei.

O século XX foi de fundamental importância para a expansão de direitos civis, políticos e sociais (BARSTED 2011, p.13), principalmente no momento de redemocratização brasileira. Nesse contexto, a partir da década de setenta, o feminismo ganhou força e desenvolveu-se intensamente como movimento social e como importante ator político, auxiliando na elaboração de políticas públicas (Idem, p. 14).

O movimento feminista, empenhado na luta pela promoção dos direitos das mulheres, foi essencial para a ampliação do debate com a sociedade civil e para a articulação com diferentes movimentos de mulheres e com os setores públicos, exercendo pressão sobre o Estado para uma resposta contundente contra a violência, a começar pela garantia formal de uma vida sem violência (Idem, p. 17). Dessa forma, “O feminismo brasileiro constituiu-se, assim, desde seu início, em ator político, desenhando e lutando por uma agenda de políticas públicas voltadas para a inclusão das mulheres nos direitos de cidadania” (Idem, p. 19).

Esse esforço foi determinante, uma vez que a bancada feminina no Congresso Nacional era pouco expressiva, o que também figurava como obstáculo na conquista de novos direitos para as mulheres (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 39). Vale ressaltar que à época da criação da Lei, tramitavam alguns Projetos de Lei – PL, que amenizavam a questão da violência, mas de forma muito pontual e distante daquilo que almejava a reivindicação das mulheres, além das graduais alterações legislativas apontadas anteriormente (Idem, p. 41).

Nesse contexto, em 2002, foi criado um Consórcio entre seis Organizações Não Governamentais – ONGs⁶ feministas para a elaboração de um anteprojeto que visava especificamente o combate à violência doméstica contra as mulheres. O Consórcio começou a reunir-se para alinhar os objetivos do coletivo, como também para realizar estudos e pesquisas aptas a subsidiarem suas propostas normativas, bem como levantar e analisar as legislações internacionais referentes ao tema (Idem, p. 43).

A diretriz que o guiava era de que a legislação não se restringisse ao âmbito penal, tendo em vista que as medidas de prevenção deveriam ser adotadas por todos os setores do Estado, por suas instituições e pela própria sociedade, rompendo com o paradigma de que a violência doméstica é um problema restrito ao âmbito privado de determinadas famílias para percebê-lo como um problema social, de responsabilidade de todos (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 42-43).

O Consórcio contou com colaboração especial da Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM que compôs um Grupo de Trabalho Interministerial – GTI para elaborar proposta legislativa com base nos estudos feitos pelo Consórcio com o fim de apresentá-la ao Legislativo. Resumidamente, continha as seguintes propostas:

- a. conceituação da violência doméstica contra a mulher com base na Convenção de Belém do Pará, incluindo a violência patrimonial e moral;
- b. criação de uma Política Nacional de combate à violência contra a mulher;
- c. medidas de proteção e prevenção às vítimas;
- d. medidas cautelares referentes aos agressores;
- e. criação de serviços públicos de atendimento multidisciplinar;
- f. assistência jurídica gratuita para a mulheres;
- g. criação de um Juízo Único com competência cível e criminal através de Varas Especializadas, para julgar os casos de violência doméstica contra as mulheres e outros relacionados;
- h. não aplicação da Lei 9.099/1995 – Juizados Especiais Criminais – nos casos de violência doméstica contra as mulheres (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 44-45).

No decorrer das atividades do GTI foi garantida a participação e contribuição para o debate de diversos grupos, assim como da sociedade civil, entre eles estavam os juízes integrantes do Fórum Nacional de Juizados Especiais – FONAJE, que, a princípio, significava uma importante participação, uma vez que os casos de

⁶ “O Consórcio foi formado pelas organizações CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria; ADVOCACI – Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos; AGENDE – Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento; CEPIA – Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação, Ação; CLADEM/BR – Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher; e THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, bem como por juristas e feministas especialistas no assunto” (CALAZANS e CORTES, 2011, p. 43).

violência eram julgados até então pelos Juizados Especiais Criminais, logo, a presença dos juízes poderia contribuir de maneira significativa trazendo aspectos práticos do problema (Idem, p. 46).

Contudo, houve intensa disputa entre os objetivos do Consórcio e do FONAJE, tendo em vista que um dos pontos tidos como prioridade para o primeiro era a não aplicação da Lei nº 9.099/1995 que rege os Juizados Especiais Criminais. Já a proposta do Fórum era justamente o oposto, e assim pleiteavam a manutenção da competência dos Juizados Especiais (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 45). A questão será abordada de forma mais detalhada mais à frente.

Ocorre que a SPM, apesar de atender a maioria das propostas do Consórcio, também acatou as interferências do Fórum e manteve a competência dos Juizados na proposta encaminhada ao Legislativo na Mensagem Presidencial nº 782, de 3 de dezembro de 2004 (Idem, p. 46-47).

Perante a Câmara dos Deputados, na Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF, a proposta seguiu como PL nº 4559/2002 e teve como relatora a deputada Jandira Feghali do PCdoB/RJ. O Consórcio e as demais entidades continuaram acompanhando de perto o Projeto, promovendo encontros e debates durante sua tramitação. Inclusive, realizaram inúmeras audiências públicas regionais nas cidades, contando com a presença e depoimentos de mulheres vítimas de violências. “As audiências foram realizadas em mais de dez estados: Rio Grande do Sul; Rio de Janeiro; Minas Gerais, Acre, Rio Grande do Norte, Paraíba; Ceará; São Paulo e Espírito Santo. No Ceará, a audiência teve a participação da senhora Maria da Penha Maia Fernandes” (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 49).

Essa formatação garantiu que a Lei fosse fortemente marcada pela participação popular, reforçando seu caráter democrático (LAVIGNE, 2011, p. 88). Como salientado por Myllena Calazans e Lâris Cortes (2011, p. 54):

Tanto na Câmara quanto no Senado, a mobilização da sociedade foi muito grande. As duas casas receberam diversas correspondências cobrando dos parlamentares a aprovação desta lei, demonstrando, dessa forma, o quanto a sociedade precisava e almejava uma legislação que findasse a barbárie vivenciada por muitas brasileiras.

Por óbvio que nessas audiências as ideias divergiam e convergiam em determinados aspectos, promovendo alterações da proposta inicial. Cita-se, como exemplo, a previsão de centro de reeducação para agressores que, para algumas mulheres não era cabível “pois essas ações iriam dividir recursos que deveriam ser

destinados para as políticas para as mulheres em situação de violência” (Idem, p. 50).

Seguiu-se, portanto, a tramitação do Projeto e, em agosto de 2005, a Deputada Jandira Feghali apresenta parecer favorável ao PL nº 4559/2004 com mudanças significativas para a Lei, como a retirada da competência dos Juizados Especiais Criminais e a previsão de criação de Juizados de Violência Doméstica e Família com competência ampla para apreciar questões cíveis e criminais (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 51).

Ainda na Câmara dos Deputados, o Projeto seguiu para aprovação na Comissão de Finança e Tributação – CFT, designando-se como relatora do projeto a Deputada Yeda Crusius do PSDB/RS que, em novembro do mesmo ano, deu-lhe parecer favorável (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 52).

Seguindo o rito legislativo e tramitando em regime de urgência, o Projeto também foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – CCJ, tendo como relatora a Deputada Iriny Lopes do PT/ES, que emitiu parecer pela sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 53).

Em março de 2006, depois de votado pelo Plenário da Câmara o Projeto seguiu para apreciação do Senado Federal. Lá, recebeu o número de PLC nº 37/2006 e foi distribuído à Senadora Lúcia Vânia do PSDB/GO (Idem, p. 54).

Aprovado no Senado, o Projeto finalmente é encaminhado para sanção presidencial em julho daquele ano, sendo promulgada pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 7 de agosto de 2006.

A Lei contém quarenta e seis artigos distribuídos em sete títulos. O primeiro contém as “Disposições Preliminares” ressaltando o papel da família, da sociedade e do poder público para criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos da mulher. Logo, não há que se falar em combate à violência somente por parte do Estado, as ações devem ser integradas. O Título segundo, com dois capítulos, explica o conceito de violência doméstica e elenca seu âmbito e suas múltiplas formas. O Título terceiro, com três capítulos, prevê as medidas integradas de assistência e prevenção, com destaque para as disposições relativas ao atendimento policial especializado. O Título quarto, com quatro capítulos, trata dos procedimentos a serem adotados, prevendo a competência ampla dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, além de assegurar assistência judiciária gratuita à

mulher e definir as diretrizes para atuação do Ministério Público. Neste Título, também são previstas as Medidas Protetivas de Urgência. O Título quinto garante o atendimento multidisciplinar nos Juizados. Por fim, o Título sexto prevê as disposições provisórias relativas à competência das varas criminais para julgamento das causas decorrentes da prática de violência doméstica enquanto não houver Juizado de Violência Doméstica e Familiar, e o Título sétimo, as disposições finais, com destaque para a necessidade de disponibilização orçamentária pelos entes federativos para a devida implementação das previsões e serviços contidos na Lei.

Conclui-se, portanto, que a Lei Maria da Penha é resultado de um conjunto de esforços e do longo processo de luta por direitos, que contou inicialmente com a formalização dos direitos humanos das mulheres em documentos internacionais, teve impulso com o reconhecimento da igualdade entre homens e mulheres pela Constituição Federal de 1988, bem como com o emblemático caso de Maria da Penha e materializou-se com a intensa e incansável articulação dos movimentos feministas e de mulheres junto ao Legislativo e Executivo.

1.2- MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

A Lei Maria da Penha desponta como uma vitória da luta pela igualdade entre homens e mulheres e das reivindicações feministas e dos movimentos de mulheres. Com enfoque na prevenção e nas formas para coibir a violência doméstica, a Lei fortalece a necessidade da integralização dos serviços por meio de uma rede de acolhimento (HEERDT, 2011, p. 323).

Cabe destacar algumas novidades trazidas pela Lei e assinaladas por CAMPOS (2011), como, por exemplo, a já mencionada incorporação normativa interna do conceito de violência de gênero anteriormente presente nas normas internacionais; a mudança da expressão “vítima” para “mulher em situação de violência doméstica”, que, usando um recurso linguístico, busca retirar a mulher de uma condição de total ausência de autonomia, e “permite perceber o caráter transitório desta condição, fato que projeta o objetivo da Lei, que é a superação da situação momentânea de violência em que vivem estas mulheres” (CAMPOS e CARVALHO, 2011, p.146). Com o deslocamento da competência para julgamento dos casos decorrentes de violência doméstica para os Juizados de Violência Doméstica e Familiar também se retirou a ideia de que se trata de crime de menor potencial ofensivo, como era tratado anteriormente, mas sim de grave violação de

direitos humanos. Por fim, além do reforço ao atendimento especializado e interdisciplinar, uma das inovações mais relevantes e importantes da Lei diz respeito às Medidas Protetivas de Urgência – MPU.

Considerando que a presente pesquisa tem por objeto a análise do impacto da criminalização do descumprimento de medida protetiva de urgência, dar-se-á especial atenção para essa novidade trazida pela Lei e as divergências doutrinárias que rondam sua compreensão.

Segundo Wânia Pasinato (2011, p.124), “As medidas protetivas representam a grande contribuição da Lei Maria da Penha para as mulheres que vivem em situação de violência, uma avaliação que é consensual entre os operadores do direito e profissionais de serviços”. Para Rosane M. Reis Lavigne e Cecília Perlingeiro (2011, p. 291), “[T]ais medidas representam o maior acerto da Lei Maria da Penha, e sua eficácia e inovação são elogiadas na doutrina até mesmo por autores que oferecem, via de regra, críticas à mencionada conquista [...]”. Para Samara Wilhelm Heerdt (2011, p. 315), “As medidas protetivas de urgência trazidas pela Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006, caracterizam-se como inovadoras e contribuem de forma determinante para o sistema de prevenção e de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher”. E, por fim, reiterando as ideias elencadas, Thiago Pierobom de Ávila (2019), Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, afirma que “As medidas protetivas de urgência são o coração da LMP e estão no centro das estratégias de proteção às vítimas”.

Previstas nos artigos 18 ao 24, a Lei prevê Medidas Protetivas de Urgência que obrigam o agressor (artigo 22), como também medidas voltadas para a mulher (artigos 23 e 24).

Inicialmente, insta salientar que, alinhadas ao objetivo primordial da Lei, as medidas protetivas buscam conceder proteção à mulher e não se reduzem em formas de punição do agressor, por isso são medidas voltadas a coibição de violências futuras (ÁVILA, 2019, n.p). Além disso, o rol de medidas é meramente exemplificativo, cabendo ao Juízo, na análise do caso concreto, aplicar as medidas que julgar necessárias.

As medidas protetivas poderão ser concedidas pelo juiz, mediante pedido feito pela mulher ou a requerimento do Ministério Público. Cuida-se de um procedimento célere e isento de grandes burocratizações, com vistas a garantir a

contemporaneidade da decisão com a situação de urgência do caso (LAVIGNE; PERLINGEIRO, 2011, p. 292). Nesse sentido, dispensa-se a atuação imediata de advogado quando do pedido (Idem, p. 298). Ademais, “Deve-se também usar linguagem clara e objetiva, assegurando às pessoas comuns compreensão do requerimento e das demais peças que informam o expediente feito para atender o caráter emergencial da medida requerida” (Idem, p. 294).

O juízo analisará o pedido no prazo de 48 horas depois de recebido o expediente, nos termos do artigo 18, caput. Insta salientar a importância de dotar o expediente de informações básicas e relevantes capazes de subsidiar a análise do pedido, como o relato sucinto dos fatos (LAVIGNE; PERLINGEIRO, 2011, p. 296). A esse respeito, cita-se também a importância do preenchimento de formulário de avaliação de risco pelas autoridades, que, embora não seja requisito indispensável à concessão da medida, auxilia em variados aspectos verificando-se o grau do risco que a mulher está exposta. O Formulário Nacional de Avaliação de Risco, criado em conjunto pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) tornou-se obrigatório pela Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021, que determina a aplicação do questionário às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar preferencialmente pela Polícia Civil, pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário, dependendo de onde ocorra o primeiro atendimento dessa mulher. A esse respeito, confira-se o enunciado do Fórum Nacional de Juízas e Juízes de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher – FONAVID:

ENUNCIADO 54: As Medidas Protetivas de Urgência deverão ser analisadas independentemente do preenchimento do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, o qual deverá ser aplicado, preferencialmente, pela Polícia Civil, no momento do registro da ocorrência policial, visando a celeridade dos encaminhamentos da vítima para a rede de proteção. (APROVADO NO XI FONAVID – São Paulo).

Contudo, vale lembrar que sempre há de ser oportunizada o relato da mulher e que a sua palavra “adquire especial relevo [...], não podendo ser mitigado seu valor” (LAVIGNE; PERLINGEIRO, 2011, p. 297). Tal determinação também encontra amparo em enunciado do FONAVID:

ENUNCIADO 45: As medidas protetivas de urgência previstas na Lei 11.340/2006 podem ser deferidas de forma autônoma, apenas com base na palavra da vítima, quando ausentes outros elementos probantes nos autos. (APROVADO no IX FONAVID – Natal).

Sublinha-se ainda a possibilidade da aplicação isolada ou cumulada das medidas, além da previsão de readequação das medidas, se for o caso, substituindo-as por aquelas que mais atendem ao interesse da mulher no que

concerne à sua proteção, e até mesmo da concessão de novas, a qualquer tempo, mediante nova solicitação.

Por este motivo, “o juiz, ao receber o expediente da medida protetiva de urgência, pode decidir em conformidade ou não ao pedido encaminhado, bem como estabelecer de ofício providência diversa do pleito” (LAVIGNE; PERLINGEIRO, 2011, p. 299). A medida justifica-se porque “as autoridades judiciais devem levar em consideração em seu juízo de avaliação da probabilidade do risco a possibilidade de as autoridades policiais não terem corretamente documentado toda a complexidade do histórico de violência” (ÁVILA, 2019, n.p).

Quanto aos requisitos para a concessão das medidas, diferentemente dos requisitos para a concessão de medidas cautelares, tem-se que a necessidade de proteção no caso de violência doméstica já é presumida por lei (ÁVILA, 2019, n.p). Já a prova será embasada na palavra da vítima e em outros elementos informativos juntados ao expediente.

As medidas que obrigam o agressor estão previstas no artigo 22 que, para fins de melhor visualização, segue transcrito:

Art. 22. Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras:

I - suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da [Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003](#);

II - afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;

III - proibição de determinadas condutas, entre as quais:

a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor;

b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;

c) freqüentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida;

IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar;

V - prestação de alimentos provisionais ou provisórios.

VI - comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação; e [\(Incluído pela Lei nº 13.984, de 2020\)](#)

VII - acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio. [\(Incluído pela Lei nº 13.984, de 2020\)](#)

A primeira medida diz respeito à suspensão da posse ou restrição do porte de armas. A medida é essencial para a proteção da mulher, uma vez que o Atlas da Violência de 2020 verificou que:

[...] entre 2013 e 2018, ao mesmo tempo em que a taxa de homicídio de mulheres fora de casa diminuiu 11,5%, as mortes dentro de casa aumentaram 8,3%, o que é um indicativo do crescimento de feminicídios. Nesse mesmo período, o aumento de 25% nos homicídios de mulheres por arma de fogo dentro das residências, por sua vez, parece refletir o crescimento na difusão de armas, cuja quantidade aumentou significativamente nos últimos anos” (CERQUEIRA et al, 2020, p. 39).

Reforçando a medida, a Lei nº 13.880/2019 incluiu o inciso IV ao artigo 18, que fala das providências que o juízo poderá determinar no prazo de 48 horas quando recebido o expediente. Com a alteração é possível determinar a apreensão imediata de arma de fogo na posse do agressor.

A segunda medida, de afastamento do lar, é essencial para proteção da integridade física e psíquica da mulher, uma vez que diminui o risco de reiteração das agressões (BELLOQUE, 2011, p. 311), e até mesmo a morte de muitas mulheres, pois como visto acima o índice de mortes dentro das residências aumentou em 8,3% entre 2013 e 2018.

A terceira medida traz uma série de obrigações de não fazer a fim de evitar qualquer tipo de intimidação à mulher, seus familiares e testemunhas, proibindo o agressor de se aproximar, realizar contato ou frequentar determinados espaços. Apesar de ser uma determinação mais invasiva no tocante ao direito de liberdade do agressor é importante pontuar que “o imputado mantém a liberdade geral, e tem apenas uma restrição tangencial e residual relacionada à esfera de direitos da mulher, numa área irrisória em comparação a todos os demais locais em que poderá exercer sua liberdade de locomoção” (ÁVILA, 2019, n.p). Além do mais, é muito comum que as ocorrências de agressão “sejam acompanhadas de humilhações públicas que diminuem sobremaneira a autodeterminação da mulher, ofendendo de modo grave sua integridade moral” (BELLOQUE, 2011, p. 312), por isso a necessidade de se evitar o encontro da mulher com o agressor.

A medida de restrição ou suspensão de visita aos filhos menores é uma das mais sensíveis por envolver o direito das crianças de convivência com os pais e vice-versa. Por essa razão, devem ser analisados os contornos do caso concreto e se decidir com proporcionalidade e razoabilidade, sem, contudo, ignorar que “o contato com os filhos pode, em determinados contextos, agravar o risco de violência à mulher” (ÁVILA, 2019, n.p) e levando-se em consideração os impactos da violência na vida das crianças, que também são atingidas direta ou indiretamente pela violência. É também necessária a avaliação de equipe de atendimento

multidisciplinar como determina a Lei, ressaltando-se, contudo, que “havendo risco à integridade da mulher ou de seus filhos, o parecer técnico não precisa ser prévio à adoção da medida cautelar, não ficando o juiz a ele vinculado” (BELLOQUE, 2011, p. 311).

Havendo necessidade, também poderá ser determinada a prestação de alimentos provisionais.

As duas últimas medidas, referentes a inclusão do agressor em programas de reeducação e acompanhamento psicossocial foram incluídas recentemente. Ademais, a própria Lei, ao alterar o artigo 152 da Lei de Execuções Penais, já previa que o juízo de execução da pena poderá determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação.

A Lei prevê igualmente medidas voltadas para a mulher em seus artigos 23 e 24, conforme observa-se a seguir:

Art. 23. Poderá o juiz, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas:
I - encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento;
II - determinar a recondução da ofendida e a de seus dependentes ao respectivo domicílio, após afastamento do agressor;
III - determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos;
IV - determinar a separação de corpos.
V - determinar a matrícula dos dependentes da ofendida em instituição de educação básica mais próxima do seu domicílio, ou a transferência deles para essa instituição, independentemente da existência de vaga. ([Incluído pela Lei nº 13.882, de 2019](#))

Art. 24. Para a proteção patrimonial dos bens da sociedade conjugal ou daqueles de propriedade particular da mulher, o juiz poderá determinar, liminarmente, as seguintes medidas, entre outras:
I - restituição de bens indevidamente subtraídos pelo agressor à ofendida;
II - proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade em comum, salvo expressa autorização judicial;
III - suspensão das procurações conferidas pela ofendida ao agressor;
IV - prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a ofendida.
Parágrafo único. Deverá o juiz oficiar ao cartório competente para os fins previstos nos incisos II e III deste artigo.

Quanto à primeira medida de encaminhamento da mulher para programas de atendimento e proteção, destaca-se o fundamental papel da rede de atendimento e de enfrentamento à violência doméstica. Segundo HEERDT (2011, p. 319):

[...] a rede de atendimento faz referência ao conjunto de ações e serviços de diferentes setores (em especial, da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde), que visam à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e ao encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; à integralidade e à humanização do atendimento.

É na rede que a mulher encontra respostas e sente-se segura. Um atendimento especializado que busque resgatar a autonomia da mulher, que não a revitimiza, nem a culpabiliza, mas a empodere com o conhecimento dos seus direitos e realize os encaminhamentos necessários é um dos caminhos para o rompimento do ciclo da violência, principalmente porque muitas das mulheres não têm o apoio da família ou dos amigos e se encontram em situação de extrema vulnerabilidade psicológica e emocional.

Em razão disso, a própria Lei Maria da Penha prevê em seu artigo 35 que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal criem, entre outros, centros de referência e casas-abrigo para o efetivo atendimento às mulheres. Por essa razão e, visando a ampliação do atendimento humanizado à mulher, tem-se a criação da Casa da Mulher Brasileira, que, em 2019, segundo os dados disponíveis no *site* do Governo Federal, possuía unidades em funcionamento em seis estados: Campo Grande (MS), São Luís (MA), Boa Vista (RR), Fortaleza (CE), Curitiba (PR) e São Paulo (SP). Do mesmo modo, conforme notícia divulgada no *site* do Governo Federal, em fevereiro de 2021, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – MMFDH anunciou a criação de 25 novas unidades nos municípios, previstas ainda para o ano de 2021.

A medida referente a recondução da ofendida para a residência depois da retirada do agressor é importante para preservar a incolumidade física da mulher e garantir seu retorno sem ingerências externas.

Outra medida prevista é a de afastamento da mulher do lar fundada em receio da reiteração das agressões. A medida é necessária também para os casos em que o agressor está “desaparecido” e pode a qualquer momento retornar. Assim, visa-se a proteção psíquica da mulher que tem direito a uma vida sem medo (BELLOQUE, 2011, p. 320).

Por fim, o Juízo também pode aplicar a separação de corpos e cumular com outras medidas, como a proibição de contato, com o intuito de assegurar a integridade física e psíquica da ofendida (BELLOQUE, 2011, p. 321).

As medidas elencadas no artigo 24 são de cunho patrimonial, tendo em vista que a dependência econômica ou questões financeiras também são fatores que obstam que as mulheres se desvencilhem de uma situação de violência. Por esta razão, a Lei faz menção expressa à violência patrimonial que é entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de

seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades (BRASIL, 2006). Afirma Belloque (2011, p. 311) que:

É bastante comum em casos de violência que o agressor destrua os pertences da mulher, bem como seus documentos pessoais, como forma de tolher sua liberdade, provocar-lhe baixa estima e diminuir sua autodeterminação, no intento de que ela desista do prosseguimento da persecução criminal.

Por isso busca-se garantir “que a mulher tenha plena disponibilidade de seus bens e não sofra qualquer prejuízo ou restrição indevida em razão da situação de violência doméstica e familiar” (Idem, p. 322).

Cumpre destacar que a Lei não fala expressamente sobre o prazo de duração das medidas, no entanto, atentando-se para o artigo 4º combinado com o §3º do artigo 19, entende-se que a medida deve ser mantida enquanto houver situação de risco de lesão e enquanto forem imprescindíveis à proteção da mulher, independentemente da existência de um processo específico a ela atrelado (ÁVILA, 2019, n.p). O autor enfatiza a necessidade da ação positiva do Estado, na proteção dos direitos fundamentais das mulheres, frisando que “[C]abe ao magistrado periodicamente reavaliar com a vítima a necessidade de continuidade da medida, apenas revogando-a se tiver certeza da ausência de riscos” (Idem).

Contudo, vale registrar que, apesar de inovadoras, as medidas protetivas encontram dificuldades de aplicação pelo Judiciário. E uma das principais divergências doutrinárias hoje refere-se à natureza jurídica dessas medidas.

O sistema de justiça e a mentalidade não sensível a gênero dos operadores do direito figuram como principais obstáculos na aplicação da Lei e das Medidas Protetivas de Urgência. É o que frisa HEERDT (2011, p. 317) ao afirmar que “[E]mbora a Lei Maria da Penha tenha buscado romper com a dicotomia entre direito civil e direito penal, na prática, tal superação está muito longe de ser realidade”.

Os juristas tendem a achar que as medidas protetivas de urgência são de natureza estritamente penal dada a semelhança de algumas com as medidas cautelares do artigo 319 do Código de Processo Penal – CPP, e porque são vistas como formas de punição ao agressor. Outro fator que contribui para essa mentalidade é a previsão do artigo 20 da Lei Maria da Penha que permite a decretação de prisão preventiva em qualquer fase do procedimento, inclusive durante o inquérito policial (ÁVILA, 2019, n.p).

Entretanto,

o fato de uma medida cível ter possível repercussão na jurisdição criminal não a transforma necessariamente em uma medida criminal, já que o próprio CPP, em seu art. 92, admite a existência de questões prejudiciais da jurisdição cível a influenciar na jurisdição penal (ÁVILA, 2019, n.p).

Cite-se, como exemplo, a medida de suspensão da posse de arma que é na essência uma medida com repercussão administrativa e deve ser imediatamente aplicada, uma vez que “se há uma dúvida sobre a idoneidade do detentor do registro da arma em razão da notícia de violência doméstica e diante de uma possível situação de risco à mulher, é cabível a tutela cível de proteção” (ÁVILA, 2019, n.p).

Já a medida de suspensão de visitas e a possibilidade de prestação de alimentos provisionais são facilmente identificadas de natureza cível.

Há entre as correntes doutrinárias, uma que defende que as medidas protetivas de urgência possuem uma natureza *sui generis*, podendo ser ora cível ora criminal, entendimento compartilhado pela Comissão Permanente de Combate a Violência Doméstica contra a Mulher – COPEVID do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais – CNPG. Vejamos:

Enunciado nº 04 (004/2011): As Medidas de Proteção foram definidas como tutelas de urgência, *sui generis*, de natureza cível e/ou criminal, que podem ser deferidas de plano pelo Juiz, sendo dispensável, a princípio, a instrução, podendo perdurar enquanto persistir a situação de risco da mulher. (Com nova redação aprovada na Reunião Ordinária do GNDH de 12 e 14/03/2013 e pelo Colegiado do CNPG de 29/04/2014).

Para ÁVILA (2019), as medidas de urgência são unicamente cíveis, uma vez que “[R]econhecendo-se que há um direito fundamental das mulheres a uma vida sem violência [...] e que nem todas as formas de violência se reconduzem à tipicidade penal [...], conclui-se facilmente que a tutela cível é substancialmente mais ampla que a criminal”. Acrescenta que “as medidas protetivas não são medidas cautelares (cíveis ou criminais) e sim tutelas inibitórias ou reintegratórias, de conteúdo satisfativo”.

Reforçando o entendimento, o qual mais parece se alinhar à principiologia da Lei Maria da Penha, o Enunciado nº 37 do FONAVID diz que “A concessão da medida protetiva de urgência não está condicionada à existência de fato que configure, em tese, ilícito penal”.

Infelizmente, a questão ainda não é pacífica entre os doutrinadores e na jurisprudência pátria.

De forma paradoxal, mesmo tendo sido considerada pela ONU, como a terceira melhor legislação do mundo de enfrentamento da violência contra a mulher,

ficando atrás apenas das do Chile e da Espanha (GRUNEICH; CORDEIRO, 2020), a Lei Maria da Penha encontra barreiras de implementação desde a sua criação.

Para além das dificuldades e resistências na aplicação das medidas protetivas, há também uma resistência para aplicação da Lei como um todo. Ao ver de CALAZANS e CORTES (2011, p. 63):

A reação contrária e a tentativa de destruí-la fundam-se, basicamente, em um grande preconceito e discriminação ainda existentes contra as mulheres, traduzidos em teses sutis e diplomáticas.

Inclusive, de tanto ser contestada, a Lei teve de ser levada perante o Supremo Tribunal Federal em 2007 por meio da ADC nº 19 para reafirmar sua legitimidade e integridade constitucional, o que ocorreu em 2012 quando o Pleno julgou procedente a ação declaratória para declarar a constitucionalidade dos artigos 1º, 33º e 41º da Lei (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 62).

Em último lugar, cita-se outros empecilhos para a efetividade da Lei, como o despreparo do pessoal envolvido nos atendimentos diante da ausência de capacitação, a falta de alocação de recursos para a criação de casas-abrigo, a falta de estrutura das delegacias da mulher para garantir a privacidade dos atendimentos, a resistência para a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, entre outros (PASINATO, 2011).

Cumprir destacar, que essas dificuldades implicam em obstáculos ao acesso à justiça pelas mulheres, em total contrariedade com a Recomendação Geral nº 33 do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW⁷. Conforme CALAZANS e CORTES (2011, p.39), o acesso à justiça “implica o conhecimento da lei, a possibilidade de fazer uso desse conhecimento, a existência de mecanismos ou canais que transformem o direito potencial em direito real e no tratamento igualitário, livre de preconceitos, oferecido pelo Poder Judiciário”. Na ausência do efetivo acesso à justiça o sistema de proteção é deficiente.

Na busca por soluções para o problema da violência doméstica e para verdadeira efetivação da Lei Maria da Penha, os parlamentares propõem

⁷Destaca-se o item 14, que define tutela jurisdicional efetiva como aquela em que as mulheres devem se beneficiar “de acesso à justiça sem obstáculos, bem como ter capacidade e meios para reivindicar os direitos estabelecidos na Convenção, enquanto titulares desses direitos” (CEDAW, 2015).

constantemente alterações e novas leis. Entre elas, está a Lei nº 11.641/2018, que terá seus impactos analisados pela presente pesquisa.

2 A CRIMINALIZAÇÃO DA CONDUTA DE DESCUMPRIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

2.1- DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL ANTES DA CRIMINALIZAÇÃO DO DESCUMPRIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

A Lei Maria da Penha, ao tratar das medidas protetivas de urgência, trouxe consigo uma série de dispositivos referentes aos meios disponíveis para lhes dar real efetividade e atingir seu fim primordial que é proteger a mulher em situação de violência.

Entre os mecanismos, podem-se citar: i) a possibilidade de concessão da medida independente de audiência das partes e de manifestação do Ministério Público (artigo 19, § 1º), o que confere maior agilidade ao procedimento ante a alegada situação de urgência; ii) a possibilidade de se aplicar mais de uma medida protetiva, se for o caso (artigo 19, § 2º), uma vez que não faz sentido, por exemplo, proibir o contato do agressor com a ofendida se ambos coabitam na mesma residência, logo, é necessário o afastamento do lar, seja do agressor, seja da própria mulher; iii) a possibilidade de substituição das medidas aplicadas por outras de maior eficácia, avaliada a necessidade do caso concreto (artigo 19, §2º); iv) a possibilidade do juízo conceder novas medidas, mediante pedido da ofendida ou a requerimento do Ministério Público (artigo 19, §3º); e, v) a possibilidade da decretação de prisão preventiva, a qualquer tempo, inclusive durante a fase pré-processual (artigo 20).

Outra previsão que é de extrema importância para a proteção da mulher é a necessidade de notificá-la quanto aos atos processuais relativos ao agressor, especialmente os pertinentes ao ingresso e à saída da prisão. Há também a possibilidade de requisição do auxílio da força policial, a qualquer tempo (artigo 22, §3º) e, por fim, o § 4º do artigo 22 da Lei ao determinar a aplicação, no que couber, do artigo 461, *caput* e §§ 5º e 6º do Código de Processo Civil de 1973, que dispunha sobre a possibilidade de imposição de multa, busca e apreensão, remoção de

pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva para garantir a efetivação das obrigações de fazer ou não fazer:

Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

§ 5º Para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial.

§ 6º O juiz poderá, de ofício, modificar o valor ou a periodicidade da multa, caso verifique que se tornou insuficiente ou excessiva.

Atualmente, o artigo encontra correspondência com o artigo 536 do Novo Código de Processo Civil, de 2015:

Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§ 1º Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

Diante disso, o Estado e, principalmente, o Poder Judiciário adquirem um papel importante no enfrentamento à violência, adotando uma postura ativa. Para isso, necessário é superar a mentalidade de que o Judiciário interfere exclusivamente mediante provocação.

Como sublinha Thiago Ávila (2019, n.p.) “[...] é dever do Estado assegurar-lhe um “salvo-conduto” para poder sair da relação abusiva protegida da evolução do conflito para formas mais agravadas de violência, bem como protegida dos dispositivos de controle que a aprisionam nessa relação violenta “.

Mas não basta conceder as medidas, deve-se desenvolver mecanismos de controle das mesmas. É mister a aplicação dos modos de execução já legalmente previstos, ou, até mesmo, outros que se mostrarem mais eficazes.

Ademais, previstos os meios para a efetividade das medidas, é importante frisar o protagonismo da sociedade e dos movimentos sociais de fiscalizarem o fiel cumprimento da Lei como um todo. Afinal, com a mudança de paradigma dada pela Lei Maria da Penha, a violência doméstica passa a ser um problema de todos, não se restringindo ao âmbito privado (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 63).

Cumpra destacar que, apesar das dificuldades e da resistência para a aplicação das medidas, ou, depois de concedidas, assegurar-lhe seu fiel cumprimento, em muitos casos elas se mostram suficientes para a cessação da violência. Evita-se assim a progressão da violência, uma vez que diversos dados apontam que a maioria das vítimas de feminicídio sequer tinham denunciado o agressor (EUFRÁSIO, 2019).

Em contrapartida, embora a Lei, expressamente, disponha sobre os meios para garantir a execução das medidas, ela restou omissa quanto as eventuais consequências sancionatórias em casos de descumprimento e desobediência à ordem judicial que as determinam.

Por essa razão, ao longo dos anos, os tribunais de justiça estaduais passaram a adotar o posicionamento de que o descumprimento de medida protetiva configuraria o crime de desobediência previsto no artigo 330 do Código Penal ou o crime de desobediência a decisão judicial sobre perda ou suspensão de direito do artigo 359 do mesmo diploma legal.

Assim dispõem os artigos 330 e 359, respectivamente:

Art. 330 - Desobedecer a ordem legal de funcionário público:
Pena - detenção, de quinze dias a seis meses, e multa.

Art. 359 - Exercer função, atividade, direito, autoridade ou múnus, de que foi suspenso ou privado por decisão judicial:
Pena - detenção, de três meses a dois anos, ou multa.

Os dois crimes estão topograficamente localizados no Título XI do Código Penal, que trata sobre os crimes contra a Administração Pública. O artigo 330 encontra-se no Capítulo II, que elenca os crimes praticados por particular contra a administração em geral e o artigo 359 encontra-se no Capítulo III, que traz o rol dos crimes praticados contra a Administração da Justiça, por isso a diferença entre os dois é tênue.

Ensina Cezar Roberto Bitencourt (2012, n.p.) que o bem jurídico tutelado pelo crime descrito no artigo 330 é a Administração Pública, pois “[O]objetiva-se, especificamente, garantir o prestígio e a dignidade da ‘máquina pública’ relativamente ao cumprimento de determinações legais, expedidas por seus agentes”. Trata-se de um crime comum, haja vista a possibilidade de qualquer pessoa física ser sujeito ativo. Porém, figura como sujeito passivo o Estado e, secundariamente, a autoridade que emanou a ordem. BITENCOURT (2012) acrescenta que “[A]a conduta incriminada consiste em desobedecer ordem legal de

funcionário público, que significa descumprir, desobedecer, desatender dita ordem. É necessário que se trate de ordem, e não de mero pedido ou solicitação [...]”. Ressalta que, se a referida ordem for judicial, deve-se observar o princípio da especialidade e aplicar o artigo 359 ao caso concreto. Importante frisar a exigência de dolo na conduta. Por fim, o autor afirma que a doutrina e a jurisprudência têm entendido que “[Q]quando a lei extrapenal comina sanção civil ou administrativa, e não prevê cumulação com o art. 330 do CP, inexistente crime de desobediência” (BITENCOURT, 2012, n.p).

Todavia, a questão acerca da tipicidade ou não da conduta de descumprimento de medida protetiva não estava pacificada e gerava decisões controversas para situações semelhantes, nos diferentes tribunais estaduais.

A título de exemplo, serão apresentadas a seguir ementas de julgados selecionadas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT e do Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP. A escolha pelo TJDFT se justifica pelo recorte territorial da presente pesquisa, que se propõe a analisar a realidade quanto ao descumprimento de medidas protetivas no âmbito do Distrito Federal. Por outro lado, a escolha pelos julgados do TJSP se dá apenas para demonstrar que a divergência existia por todo o país.

Os resultados foram obtidos por meio de busca nos próprios sítios eletrônicos dos tribunais, no campo para consulta por jurisprudência. Em relação ao TJDFT, no critério de pesquisa foram utilizados os seguintes termos: “crime”, “desobediência”, “violência”, “doméstica”, “medidas” e “protetivas”. Acrescentou-se o filtro de “data”, utilizando o critério de 06/08/2006, data de criação da Lei Maria da Penha, a 03/04/2018 data de criação da Lei nº 13.641 que tipificou a conduta de descumprimento de medidas protetivas. Por fim, a busca foi feita por Turmas Criminais. Considerando que o TJDFT possui 3 Turmas Criminais, observou-se o que se detalha a seguir.

Nos anos de 2006 e 2007, não foram encontrados julgados referentes ao assunto em nenhuma das Turmas. Em 2008, a 1ª Turma tende a considerar que a conduta de descumprimento de medidas protetivas configura o crime de desobediência, descrito no artigo 330 do Código Penal (Acórdão 322047, 20081010014285APR, Relatora: SANDRA DE SANTIS, 1ª Turma Criminal, data de julgamento: 11/9/2008, publicado no DJE: 15/10/2008. Pág.: 127). Quanto às 2ª e 3ª Turmas não há julgados referentes à questão.

De 2009 a 2011, a 1º e a 2º Turma consolidam entendimento quanto à tipicidade da conduta e concluem pela configuração do crime de desobediência.

Já em 2012, foram verificados julgados nos três órgãos, todos concluindo pela tipicidade da conduta, ora do artigo 330, ora do artigo 359.

Contudo, vale ressaltar o surgimento das primeiras divergências entre a 1º e 3º Turmas, apontando para a atipicidade da conduta ou pelo afastamento do crime de desobediência quando houvesse aplicação de outra medida sancionatória. Vejamos:

PENAL E PROCESSUAL. LEI MARIA DA PENHA. DESOBEDIÊNCIA À MEDIDA PROTETIVA DE PROIBIÇÃO DE APROXIMAÇÃO E CONTATO COM A VÍTIMA. CONSEQUÊNCIA JURÍDICA. ATIPICIDADE DA CONDOTA. SENTENÇA REFORMADA.
1 Réu condenado por infringir o artigo 330 do Código Penal, por haver descumprido medida protetiva de aproximação e contato, adentrando a casa de sua genitora.
2 O crime de desobediência não se configura na espécie, ante a existência de punição específica na lei processual penal, prevendo a prisão preventiva do agente. Assim, ao desrespeitar a ordem judicial, proibitiva, descumprindo medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha, a consequência jurídica específica afasta a possibilidade punição com base no tipo do artigo 330 do Código Penal, sob pena de incorrer em bis in idem.
3 Apelação provida para absolver o réu.
PENAL E PROCESSUAL. LEI MARIA (Acórdão 626943, 20111010046977APR, Relator: GEORGE LOPES LEITE, Revisor: LEILA ARLANCH, 1ª Turma Criminal, data de julgamento: 8/10/2012, publicado no DJE: 19/10/2012. Pág.: 266)

Em 2013, seguem as divergências nos órgãos julgadores, exceto pela 3º Turma, que continua a aplicar o crime de desobediência, até 2016, quando surgem os julgados pela atipicidade da conduta e consolida-se o referido entendimento a partir daí.

Em 2014, a 1º Turma volta a aplicar o entendimento pela ocorrência do mencionado crime, enquanto a 2º Turma continua com muitas decisões divergentes. Ocorre então, em 2015, a consolidação do entendimento da 2º Turma de considerar o fato de descumprimento de medida protetiva como atípico. Somente em meados de novembro de 2015 a 1º Turma define sua jurisprudência pela atipicidade do fato.

Para fins de exemplificação, seguem ementas em diferentes sentidos. Importante observar a alegada divergência de entendimentos. Enquanto a 1º e a 2º Turma já haviam sedimentado entendimento pela atipicidade da conduta em 2015, a 3º Turma ainda entendia pela configuração do crime de desobediência em 2016:

PENAL - LEI MARIA DA PENHA -DESCUMPRIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS - RECURSO DO RÉU - CRIME DE DESOBEDIÊNCIA - ATIPICIDADE.

I. O descumprimento de decisão judicial proferida em medidas protetivas de urgência é atípico na esfera criminal, ante a viabilidade de imposição de outras medidas civis e administrativas, além da possibilidade de decretação de prisão preventiva. Precedentes do STJ.

II. Apelo provido para absolver o réu.

(Acórdão 949736, 20150210003326APR, Relator: SANDRA DE SANTIS, 1ª TURMA CRIMINAL, data de julgamento: 23/6/2016, publicado no DJE: 28/6/2016. Pág.: 98/110)

APELAÇÃO CRIMINAL. PENAL. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. AMEAÇA. PLEITO ABSOLUTÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. PALAVRA DA VÍTIMA. CONJUNTO PROBATÓRIO SUFICIENTE. DESOBEDIÊNCIA. CONDUTA ATÍPICA. ABSOLVIÇÃO. DOSIMETRIA DA PENA. SUBSTITUÇÃO DA PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE POR RESTRITIVA DE DIREITO. REQUISITOS DO ART. 44. AUSÊNCIA.

1. Incabível a absolvição no que tange ao delito de ameaça, praticado com violência doméstica contra a mulher, se o conjunto probatório coligido aos autos mostra-se harmônico e coerente quanto à prática delitiva.

2. Nos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher, a palavra da vítima mostra-se de suma importância para o deslinde da prática delitiva, em especial quando ratificada pelo restante do arcabouço probatório.

3. Consoante entendimento do colendo Superior Tribunal de Justiça, o descumprimento de medida protetiva, decretada com base na Lei 11.340/2006, possui sanção específica e, ademais, não há previsão legal para cumulação com a sanção penal, daí porque a conduta é atípica, não configurando os crimes previstos no artigo 330 e artigo 359, ambos do Código Penal.

4. Não prospera o pedido de substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direito se o acusado é reincidente e portador de maus antecedentes.

Recursos da defesa e do Ministério Público conhecidos. Parcial provimento ao recurso defensivo e negado provimento ao apelo ministerial.

(Acórdão 903243, 20140810036149APR, Relator: CESAR LOYOLA, 2ª TURMA CRIMINAL, data de julgamento: 29/10/2015, publicado no DJE: 4/11/2015. Pág.: 210)

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR. DECRETO-LEI Nº 3.688/41. RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO. AMEAÇA. DESOBEDIÊNCIA. PROVAS SUFICIENTES. CONDENAÇÃO MANTIDA.

I - A Lei de Contravenções Penais foi recepcionada pela Constituição, na medida em que tutela situações de menor potencial ofensivo, porém, de especial relevância penal.

II - O descumprimento de medida protetiva de urgência configura fato típico descrito no artigo 330, do Código Penal, sendo certo que a possibilidade de decretação de prisão preventiva, em casos tais, não impede a configuração do delito, pois tal segregação não ostenta natureza punitiva, e sim acautelatória, uma vez que visa assegurar a execução das medidas de urgência deferidas e descumpridas pelo agente.

III - Preliminar rejeitada. Recurso desprovido.

(Acórdão 947299, 20140210015326APR, Relator: NILSONI DE FREITAS CUSTODIO, 3ª TURMA CRIMINAL, data de julgamento: 9/6/2016, publicado no DJE: 15/6/2016. Pág.: 139/145)

Pelos mesmos critérios de busca e pesquisa jurisprudencial, verifica-se divergência também em julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo, como já mencionado anteriormente:

Apelação. Desobediência. Descumprimento de medidas protetivas de urgência. Alegada atipicidade da conduta posto haver previsão de outra sanção, qual seja a prisão preventiva. Embora não se desconheça a existência de entendimento jurisprudencial em sentido contrário, entende-se por típica a conduta. Prisão preventiva que não se caracteriza como sanção de natureza civil ou administrativa, possuindo natureza cautelar. Apelo improvido.

(TJSP; Apelação Criminal 0018598-61.2014.8.26.0050; Relator (a): Guilherme de Souza Nucci; Órgão Julgador: 16ª Câmara de Direito Criminal; Foro Central Criminal Barra Funda - Vara Foro Cent. de Viol. Dom. e Fam. Cont. Mulher; Data do Julgamento: 06/12/2016; Data de Registro: 06/12/2016)

APELAÇÃO CRIMINAL – LESÃO CORPORAL E DESOBEDIÊNCIA – VIOLÊNCIA DOMÉSTICA – Pretendida absolvição por atipicidade da conduta ou por ausência de provas – Acolhimento, em parte – Materialidade e autoria delitivas do crime de lesão corporal suficientemente comprovadas pela prova oral e pericial coligidas – Palavra da vítima a qual se atribui relevância – Negativa genérica do acusado que não encontra arrimo no conjunto probatório amealhado – Condenação de rigor. Crime de desobediência (art. 330, "caput" do Código Penal) – Descumprimento de medida protetiva – Conduta atípica – Existência de outras sanções específicas para coibir o ato – Ausência de previsão de cumulação – Absolvição de rigor. Penas corretamente dosadas – Regime aberto que se mostra o mais adequado à espécie – Concessão de 'sursis' – Possibilidade – Acusado que preenche os requisitos legais estabelecidos no art. 77 do Código Penal – Recurso provido em parte. (TJSP; Apelação Criminal 0001102-59.2014.8.26.0069; Relator (a): Camilo Léllis; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Criminal; Foro de Bastos - Vara Única; Data do Julgamento: 13/12/2016; Data de Registro: 16/12/2016)

Com a instabilidade gerada, as defesas técnicas dos réus começaram a impetrar habeas corpus para evitar a constrição ilegal. Nessa toada, a controvérsia rapidamente chegou ao Superior Tribunal de Justiça – STJ. No entanto, nota-se que, mesmo após os pronunciamentos do SJJ, apontando para a atipicidade da conduta desde 2014, a divergência se mantinha.

Para fins de exemplificação, confira-se a seguir algumas ementas extraídas do sítio eletrônico do STJ:

AGRAVO REGIMENTAL. HABEAS CORPUS. APELAÇÃO. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. DESCUMPRIMENTO DE MEDIDA PROTETIVA. DELITO DE DESOBEDIÊNCIA. ATIPICIDADE.

1. O descumprimento de medidas protetivas previstas na Lei da Violência Doméstica contra a Mulher não caracteriza crime de desobediência, uma vez que há previsão de consequência jurídica específica, como a prisão preventiva. Precedentes.

2. Ordem concedida de ofício, para restabelecer a sentença que absolveu sumariamente o paciente em razão da atipicidade. Decisão agravada em harmonia com a jurisprudência desta Corte. Precedente.

3. Agravo regimental improvido.

(AgRg no HC 292.730/RS, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 20/05/2014, DJe 05/06/2014)

DESOBEDIÊNCIA A DECISÃO JUDICIAL SOBRE PERDA OU SUSPENSÃO DE DIREITO. DESCUMPRIMENTO DE MEDIDA PROTETIVA DE URGÊNCIA PREVISTA NA LEI 11.340/2006. LEI MARIA

DA PENHA. CONDUTA ATÍPICA. EXISTÊNCIA DE SANÇÕES ESPECÍFICAS NA LEI DE REGÊNCIA. CONSTRANGIMENTO ILEGAL CARACTERIZADO. CONCESSÃO DA ORDEM DE OFÍCIO.

1. A jurisprudência desta Corte Superior firmou o entendimento de que para a caracterização do crime de desobediência não é suficiente o simples descumprimento de decisão judicial, sendo necessário que não exista previsão de sanção específica.

2. A Lei 11.340/2006 determina que, havendo descumprimento das medidas protetivas de urgência, é possível a requisição de força policial, a imposição de multas, entre outras sanções, não havendo ressalva expressa no sentido da aplicação cumulativa do delito de desobediência.

3. Ademais, há previsão no artigo 313, inciso III, do Código de Processo Penal quanto à admissão da prisão preventiva para garantir a execução de medidas protetivas de urgência nas hipóteses em que o delito envolver violência doméstica.

4. Assim, em respeito ao princípio da intervenção mínima, não há que se falar em tipicidade da conduta atribuída ao paciente, na linha dos precedentes deste Sodalício.

5. Habeas corpus não conhecido. Ordem concedida de ofício para determinar o trancamento da Ação Penal n. 044/2.14.0000651-5 apenas no que se refere ao crime previsto no artigo 359 do Código Penal.

(HC 312.513/RS, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 21/05/2015, DJe 28/05/2015).

A controvérsia, além de aumentar a insegurança jurídica tanto para o autor da violência, ora transgressor das medidas, por não saber se seria condenado criminalmente ou não, também prejudicava as mulheres, uma vez que tais conflitos envolvem relações íntimas de afeto, podendo a condenação ser encarada de forma positiva ou negativa, a depender do contexto.

Os tribunais, contudo, com o passar do tempo passaram a observar o entendimento do STJ e a questão restou majoritariamente pacificada pela ausência de tipicidade da conduta de descumprimento de medida protetiva, sob o argumento que a Lei Maria da Penha prevê sanções próprias em caso de descumprimento, como a imposição de multa ou a decretação da preventiva, que só poderiam ser acumuladas com o delito de desobediência caso houvesse menção expressa na Lei, o que não é o caso.

Além das citadas justificativas, os posicionamentos também evocavam o princípio do Direito Penal como a *ultima ratio*, ou princípio da intervenção mínima. O princípio da intervenção mínima consigna que o Direito Penal se destina a tutelar os bens jurídicos tidos como mais relevantes para a sociedade e que não foram suficientemente protegidos pelos demais ramos do Direito, de forma que só deveria ser visto como última opção para a solução dos conflitos sociais (GRECO, 2016, p. 97). Conclui-se que os Tribunais entenderam pela suficiência das medidas já elencadas na Lei Maria da Penha.

Assim, verifica-se que a controvérsia perdurou por período considerável, fazendo com que, em vez de se ater aos aspectos importantes da Lei e se preocupar principalmente com a segurança e proteção da mulher, buscando desenvolver novos mecanismos de controle das medidas, os debates se concentraram em uma divergência meramente jurídica e que, no final das contas, sequer é compreendida pelas mulheres, que só requerem do Estado uma resposta. Nas palavras de Maria Filomena Gregori (1993, p.112): "A mulher espancada não requer uma esmola do Estado, mas reivindica um direito."

2.2- A LEI Nº 13.641/2018

Diante do cenário de divergência jurídica, e por entender que a consolidação da jurisprudência pela atipicidade da conduta acabou por restringir o sistema de proteção da mulher, o Deputado Federal Alceu Moreira do PMDB/RS apresentou, em 04 de fevereiro de 2015, o Projeto de Lei nº 173/2015 (BRASIL, 2015) com intuito de tornar crime a conduta de descumprimento de medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha.

O texto original da proposta sugeria a inclusão de um quinto parágrafo ao artigo 22 da Lei para tipificar a conduta da seguinte forma "o descumprimento da determinação judicial concedida em medidas protetivas desta Lei é crime punido com detenção de 30 (trinta) dias a 2 (dois) anos."

Na justificção apresentada ao projeto, o Deputado explica que a proposta tem por objetivo dirimir a mencionada controvérsia do Poder Judiciário, uma vez que, na sua visão, a conclusão e o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça e por alguns Tribunais Estaduais era "incompatível com o espírito da Lei Maria da Penha, cujo propósito é ampliar e não restringir as hipóteses protetivas".

Do mesmo modo, o Deputado ressalta o compromisso do Brasil perante a ordem internacional, citando a alínea "e" do artigo 7º da Convenção de Belém do Pará, que aduz que os Estados tomarão todas "as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher" (BRASIL, 1996).

O principal argumento para a aprovação do projeto, residia no fato de que, a fim de aumentar a confiança da mulher no sistema de justiça e conceder-lhe a proteção necessária, seria preciso a tipificação da conduta para possibilitar à polícia

a realização da prisão em flagrante daquele que transgredisse a ordem, caso contrário, não seria possível contar com o auxílio da força policial e a mulher ficaria desamparada.

Com isso, segundo o autor da proposta, se evitaria a necessidade da ofendida se submeter a mais um episódio de violência para obter a proteção estatal, bem como não seria necessário que ela possuísse conhecimento, nem precisasse se locomover para as demais instituições, como a Defensoria Pública ou o Ministério Público, para noticiar o descumprimento das medidas e requerer providências, como a decretação da preventiva. Defende que todo o esforço despendido no percurso seria exaustivo e desestimularia a denúncia.

Em suas palavras, “[É]é mister que haja um tratamento penal da matéria, e que seja rigoroso o suficiente para desencorajar as atitudes que violam o sistema de proteção”.

Ainda perante a Câmara dos Deputados, em 04 de março de 2015, o Projeto chega a Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF, onde é designado como Relator o Deputado Célio Silveira do PSDB/GO.

Em seu parecer, o Deputado salienta a grande efetividade apresentadas pelas medidas protetivas de urgência e, mencionando dados do CNJ para corroborar sua afirmação, afirma que mais de 280 mil mulheres já foram salvas pelas medidas somente nos primeiros cinco anos da Lei. Pondera, contudo, que ainda assim, em muitos casos, por certeza da impunidade, os autores de violência doméstica as descumprem. Portanto, para evitar as reiterações das condutas violentas, seria necessário “promover na prática a segurança que a medida protetiva promete às vítimas que recorrem ao Estado quando estão em situação de violência”. Aduz, categoricamente, que a razão dessa ineficácia é a ausência de norma criminalizadora apta a coibir a violação da medida. Nesse sentido, em 1º de julho de 2015, o Relator apresenta parecer pela aprovação do Projeto.

Em seguida, o Projeto chega perante a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJ, em 03 de julho de 2015. A Relatoria é designada para a Deputada Gorete Pereira do PR/CE.

Em parecer, a Deputada sugere algumas alterações para o aprimoramento do Projeto. Além de falar da importância da possibilidade da prisão em flagrante, sugeriu alterações para esclarecer que o crime se configuraria mesmo que as medidas tivessem sido deferidas pelo juízo das Varas Cíveis ou de Família ou pelo

próprio Juizado de Violência Doméstica e Familiar, independentemente de procedimento criminal, ou ainda que previstas outras sanções.

Da mesma forma, em seu parecer, a Deputada reafirmou a competência dos Juizados de Violência Doméstica para processar e julgar o crime, em face do nítido abalo psíquico e risco à integridade física que a mulher sofre com o ato de perseguição do agressor, configurando a violência baseada no gênero. Disse ainda, que a alteração deve ser feita em legislação específica para preservar o caráter simbólico da Lei Maria da Penha que não prevê a tipificação de delitos. Por fim, acrescentou que eventual fiança só poderia ser concedida pelo juiz, diferentemente do proposto pelo artigo 322, caput, do Código de Processo Penal, que permite a autoridade policial a concessão da fiança em crime cuja pena máxima não ultrapasse 4 (quatro) anos⁸.

Finalmente, opinou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do PL.

Com o substitutivo oferecido pela Deputada, o texto ficou da seguinte forma, com destaque para o aumento da pena, equiparando-a a do artigo 359 do Código Penal:

Art. 1º. Descumprir decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência, previstas na Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006.

Pena - detenção de três meses a dois anos.

§ 1º Configura-se o crime independentemente:

I - da competência civil ou criminal do juiz que deferiu as medidas;

II - de outras sanções cabíveis.

§ 2º Aplicam-se as disposições da Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006.

§ 3º Na hipótese de prisão em flagrante, apenas a autoridade judicial poderá conceder fiança.

Art.3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em 1º de março de 2016, a Deputada Flávia Morais do PDT/GO requereu a tramitação do PL em regime de urgência para apreciação da proposição e ele foi pautado para apreciação do Plenário da Câmara, no subsequente 23 de março. Na ocasião, o parecer da CCJ foi proferido pela Deputada Josi Nunes do PMDB/TO e aprovado nos termos do mencionado texto substitutivo.

Assinala-se que, em plenário, houve a manifestação de alguns deputados, que fizeram questão de tecer rápidas considerações antes de votar favoravelmente. Dentre eles, destaca-se o comentário feito pela Deputada Erica Kokay, ressaltando

⁸ Art. 322. A autoridade policial somente poderá conceder fiança nos casos de infração cuja pena privativa de liberdade máxima não seja superior a 4 (quatro) anos.

que o grande desafio do Estado está em aplicar a Lei da forma como foi concebida e não em modificá-la, *in verbis*:

Nós sabemos também que, de certa forma, o nosso grande desafio será implementar a Lei Maria da Penha, muito mais do que modificá-la.

É preciso que a sociedade, que o Estado tenha capacidade de implementar a Lei Maria da Penha com o que ela contém, inclusive a desnaturalização da própria violência contra a mulher, dizendo que essa violência, a violência doméstica, não é um crime menor, é um crime destruidor, que transborda o universo da própria casa; transborda e cria uma lógica de que há seres humanos que podem ser desumanizados simbolicamente e desumanizados literalmente.

Por isso, nós somos favoráveis ao projeto, à implementação da Lei Maria da Penha e à tipificação, como crime, do descumprimento de medidas protetivas (BRASIL, 2016).

Assim também realçou o Deputado Ivan Valente do PSOL/SP a importância da ampliação da atuação estatal, com foco em medidas preventivas:

Nós entendemos a Lei Maria da Penha como um grande avanço na defesa dos direitos das mulheres, contra a violência às mulheres. Realmente, é certo que falta uma tipificação, mas nós, na verdade, não queríamos mexer na Lei Maria da Penha. Nós entendemos que é preciso, sim, proteger as mulheres e que muitas vezes isso é difícil. Há uma insistência do agressor em relação a essa questão, por isso está sendo tipificada a medida protetiva de detenção de 2 anos. Mas nós temos que pensar mais amplamente o direito das mulheres, a fim de se proteger a mulher preventivamente! Caso contrário, nós vamos atolar a legislação de medidas agressivas do ponto de vista penal, e isso não resolve o problema. Mas o PSOL vota "sim", considerando essas questões (BRASIL, 2016).

Importante dizer que a única menção à ocorrência de discussão e debates em torno do Projeto foi mencionada pela Deputada Jô Moraes do PCdoB/MG ao afirmar que:

[...] em reunião - estando presentes o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, representados pelo Dr. Ben-Hur, pelo Dr. Tiago, pelo Ministério da Família e Promoção da Mulher -, propusemos essa medida, que aperfeiçoaria as medidas protetivas e preveniria algo que estamos percebendo no cotidiano, a afronta a essas medidas (BRASIL, 2016).

Porém, observa-se que não há qualquer menção a intervenção e contribuição da sociedade civil, dos movimentos feministas e de mulheres assim como foi no processo de construção da Lei Maria da Penha.

Com a aprovação do Projeto pela Câmara dos Deputados, a proposta é remetida ao Senado Federal, por meio do Ofício nº 381/2016/SGM-P. Em 29 de março de 2016, chega ao Senado e é identificada como PLC nº 4/2016 (BRASIL, 2016). Encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ, foi designada como relatora a Senadora Vanessa Grazziotin e, em 8 de novembro de 2016, a Senadora apresentou relatório com voto favorável ao Projeto com emenda de redação.

Aprovado pela CCJ somente em 04 de outubro de 2017, abre-se o prazo para a propositura de emendas. Diante disso, o Senador Aírton Sandoval faz a observação que, à época, tramitava o projeto de lei que previa a possibilidade de concessão de MPU pelo delegado de polícia, por isso era necessário alterar a redação da proposta para “deixar claro que configura crime a inobservância da decisão da autoridade que aplica as medidas protetivas, seja ela a autoridade judiciária ou o delegado de polícia.” Contudo, a emenda não foi acolhida pela revisão da Relatora, tendo em vista que a mencionada possibilidade ainda se tratava de projeto de lei.

Em 07 de março de 2018, a Comissão Diretora, em Plenário apresenta a redação final do PLC nº 4/2016 que tipifica a conduta de descumprimento de medidas protetivas de urgência, previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha, consolidando a Emenda nº 1 – CCJ. Finda a tramitação do Projeto no Congresso Nacional, foi submetida à sanção presidencial.

Finalmente, em 03 de abril 2018, a Lei nº 13.641 é sancionada pelo então Presidente Michel Temer e, em 04 de abril de 2018, publicada no Diário Oficial da União – DOU, acrescentado o artigo 24-A à Lei Maria da Penha, nos seguintes termos:

Art. 24-A. Descumprir decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência previstas nesta Lei:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos.

§ 1º A configuração do crime independe da competência civil ou criminal do juiz que deferiu as medidas.

§ 2º Na hipótese de prisão em flagrante, apenas a autoridade judicial poderá conceder fiança.

§ 3º O disposto neste artigo não exclui a aplicação de outras sanções cabíveis.

Como visto, após três anos em tramitação, inclusive, em concomitância com a divergência que se instalava nos Tribunais, a alteração surge em resposta a aparente banalização das decisões que concediam as medidas protetivas e em face da jurisprudência que se consolidava pela atipicidade da conduta, ante a ausência de expressa sanção na Lei.

O novo crime prevê pena de três meses a dois anos para aquele que descumprir medida protetiva imposta por decisão judicial, contudo, por força do artigo 41 da Lei Maria da Penha, não poderá ser processado e julgado nos Juizados Especiais Criminais. O bem jurídico tutelado é a Administração da Justiça, buscando-se manter a incolumidade das decisões judiciais e seu efetivo

cumprimento. Trata-se de crime próprio, a ser cometido por aquele a quem se destina a decisão. Cezar Roberto Bitencourt (2020) aponta também a possibilidade do concurso eventual de pessoas. A jurisprudência já tem indicado o Estado como sujeito passivo imediato, e, de forma mediata, a mulher em situação de violência⁹. Silente a norma, trata-se de crime de ação pública incondicionada¹⁰. Cuida-se, por fim, de crime de mera conduta, evitando a necessidade de sujeição a nova conduta violenta por parte da mulher.

Mesmo diante dos pontos positivos atribuídos à alteração legislativa, como a diminuição da sensação de impunidade e de uma possível diminuição do risco de violação das medidas, é imprescindível que a sociedade civil e os movimentos feministas e de mulheres acompanhem a eficácia da medida como mecanismo de enfrentamento à violência doméstica.

Questiona-se se de fato a alteração tem concedido maior proteção às mulheres. Quem são as mulheres que têm se beneficiado com a mudança? Quem são os homens que descumprem as medidas? Quais as formas mais comuns de descumprimentos e seus possíveis motivos? Quem tem noticiado o delito? Quantos inquéritos têm sido instaurados? O que ocorre no caso de reconciliação entre a mulher e o agressor, caso a mulher não tenha retirado as medidas? Quais as teses defensivas têm sido apresentadas para eximir o transgressor da condenação? Como a norma foi recebida pela sociedade e pelo Poder Judiciário. Quais os argumentos que têm embasado as decisões condenatórias. As respostas a essas questões serão abordadas na presente pesquisa.

Antes, vale pontuar que, como a pena máxima do delito foi cominada em dois anos, o crime poderia ser facilmente encarado como de menor potencial ofensivo. Por isso, no início passou-se, então, a questionar a competência dos Juizados de Violência Doméstica para o processamento e julgamento da infração.

Por essa razão, explica-se a seguir a insistente controvérsia que acompanha a Lei Maria da Penha desde a sua criação.

⁹ [Acórdão 1253098](#), 07048146320198070006, Relator: NILSONI DE FREITAS CUSTODIO, 3ª Turma Criminal, data de julgamento: 28/5/2020, publicado no PJe: 10/6/2020. Pág.: Sem Página Cadastrada. Disponível em < <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>>. Acesso em 10 de abr. de 2021.

¹⁰ Decisão RHC nº 140714. Relator: Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, data de julgamento 05/04/2021, publicado em 07/04/2021. Disponível em <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202003495815&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em 12 de abr. de 2021.

2.3- A DIVERGÊNCIA SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI Nº 9.099/95 (LEI DOS JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS)

Conforme anteriormente mencionado, antes da criação da Lei Maria da Penha, os crimes que envolviam violência doméstica e familiar contra a mulher eram processados e julgados pelos Juizados Especiais Criminais – JECRIMs, instituídos pela Lei nº 9.099/95.

Nos termos dos artigos 60 e 61¹¹ da mencionada lei, a competência dos JECRIMs é restrita às infrações penais consideradas de menor potencial ofensivo, assim entendidas, aquelas com pena máxima em abstrato não superior a dois anos, cumulada ou não com multa.

A Lei nº 9.099/95 prevê mecanismos despenalizadores que promovem e prestigiam a possibilidade de conciliação, composição civil dos danos, ou transação penal. Trata-se de um procedimento mais célere e simplificado, é o que diz seu artigo 62:

Art. 62. O processo perante o Juizado Especial orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade.

Desse modo, permitia-se que o próprio Judiciário propusesse a “conciliação” entre autora (vítima) e réu (agressor), por meio da composição civil dos danos ou pela transação penal ofertada pelo MP, ignorando por completo a grande possibilidade de reiteração da conduta violenta, uma vez que estudos chamam atenção para o conhecido ciclo da violência doméstica, que culmina na fase denominada como lua de mel, em que o autor da violência faz juras de amor e promete mudar seu comportamento, reconciliando-se com a mulher, ou seja, a fase da conciliação. Contudo não é o que acontece e, muitas vezes, há o agravamento das agressões.

Vale ressaltar que, antes das formas descritas na Lei Maria da Penha, a percepção da violência restringia-se, em grande parte, aos casos de lesão corporal leve, cuja pena é de três meses a um ano, e de ameaça, cuja pena é de um a seis

¹¹ Art. 60. O Juizado Especial Criminal, provido por juízes togados ou togados e leigos, tem competência para a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência. Parágrafo único. Na reunião de processos, perante o juízo comum ou o tribunal do júri, decorrentes da aplicação das regras de conexão e continência, observar-se-ão os institutos da transação penal e da composição dos danos civis.

Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.

meses. Diante disso, constatou-se que 70% dos processos apreciados por esses juizados eram relativos à violência doméstica e que em 90% dos casos a ação era arquivada nas audiências de conciliação (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 42).

Verificava-se também que na maioria dos casos, quando não ocorria a conciliação, os autores de violência, réus nos processos criminais, eram meramente condenados às penas restritivas de direitos, que consistiam no pagamento de uma cesta básica à entidade filantrópica, ou imposição de multas em valores irrisórios (CALAZANS, 2011, p. 42).

Rosane M. Reis Lavigne (2011, p.76)) ressalta que essas respostas não se demonstravam satisfatórias e eram até mesmo lesivas aos interesses e a proteção das mulheres, além de revelarem a tolerância do Estado frente a violência de gênero:

Essas reiteradas práticas judiciais, que descuidavam da correspondência socioeducativa da medida aplicada à infração penal cometida, denotavam a pouca importância conferida pelo Poder Judiciário e instituições afins ao grave fenômeno da violência doméstica, face perversa da violação dos direitos humanos da mulher.

As vantagens eram todas voltadas ao agressor que não poderia ser preso, não perderia a sua condição de primário, e tinha proibida a sua identificação criminal, fato que desestimulava as mulheres a processarem os autores de violência e aumentava o sentimento de impunidade (BARSTED 2011, p. 27-28). Além disso, era o réu que era ouvido, pois eram a ele direcionadas as propostas para suspensão condicional do processo, por exemplo. A mulher, por sua vez, ficava em segundo plano e não era ouvida, em grande parte dos processos.

Ocorre que, como dito, a violência contra a mulher importa em grave violação de direitos humanos, assim definida nos instrumentos internacionais. A violação é tão grave que a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher de Beijing, de 1995, aduz que a violência contra a mulher figura também como obstáculo ao alcance da igualdade, desenvolvimento e paz da sociedade:

117. As ameaças e os atos de violência quer ocorram no lar ou na comunidade, perpetrados ou tolerados pelo Estado, infundem medo e insegurança na vida das mulheres e constituem obstáculo à obtenção da igualdade, do desenvolvimento e da paz. O medo da violência, inclusive o assédio, é um constrangimento permanente para a mobilidade da mulher e limita o seu acesso às atividades e recursos básicos. A violência contra a mulher está associada a um elevado custo social, de saúde e econômico, tanto para o indivíduo como para a sociedade [...].

Dessa forma, seria inadmissível que uma violação grave aos direitos humanos continuasse a ser tratada pelo Brasil como crime de menor potencial ofensivo.

Por isso, a principal reivindicação do Consórcio de ONGs que contribuíram para a elaboração da Lei Maria da Penha era que houvesse a mudança de competência para o julgamento dessas demandas para um juizado específico e preparado para lidar com as complexidades da violência doméstica e capaz de oferecer proteção à mulher ofendida. Houve então, a sugestão da criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar que contassem com o auxílio de equipes multidisciplinares para exercer atendimento especializado aos casos.

Essa medida era praticamente consenso entre os envolvidos no processo:

Um ponto importante, unânime, consensual e presente em todos os estados foi a necessidade da exclusão da Lei 9.099/1995 da “nossa” lei. Toda a sociedade brasileira conhecia o resultado da aplicação dessa lei frente à violência contra a mulher, inclusive tema de novela: a constatação de que ela era a base da impunidade que favorecia agressores de mulheres, dentro da própria família (CALAZANS, 2011, p. 50).

A proposta também buscava a diminuição da chamada violência institucional, tendo em vista os relatos da insensibilidade e da falta de preparo das equipes dos tribunais e por parte dos próprios magistrados, membros do Ministério Público, Defensores, no tratamento dos casos de violência, em que a mulher não era sequer ouvida e seguia sendo constantemente revitimizada. Como afirmam Flávia Piovesan e Sílvia Pimentel (2011, p. 113):

Os casos de violência contra a mulher ora eram vistos como mera “querela doméstica”, ora como reflexo de ato de “vingança ou implicância da vítima”, ora decorrentes da culpabilidade da própria vítima, no perverso jogo de que a mulher teria merecido, por seu comportamento, a resposta violenta. Isto culminava com a consequente falta de credibilidade no aparato da justiça.

Contudo, a alteração não foi fácil. Como relatada Rosane Lavigne (2011, p. 67), os juízes integrantes do FONAJE foram veementemente contrários à proposta e defendiam a permanência da competência dos Juizados Especiais Criminais, alegando que bastavam algumas alterações pontuais na legislação já existente, em especial na Lei nº 9.099/95, para que houvesse o aperfeiçoamento das mudanças necessárias. Segundo a autora, o presidente do referido Fórum “salientou que os Juizados Especiais Criminais deram visibilidade aos crimes contra a mulher no âmbito familiar”, por isso deveria ser mantida a competência com os Juizados (LAVIGNE, 2011, p. 76).

Em nenhum momento o movimento de mulheres discordava sobre a importante atribuição dos juízes para a contribuírem na elaboração do Projeto, uma vez que nos Juizados Especiais Criminais houve um impulsionamento da

judicialização dos casos de violência de gênero (LAVIGNE, 2011, p. 76). Entretanto, conforme declarou CALAZANS (2011, p. 46) a respeito dos juízes:

[...] eles não conseguiram entender o 'espírito' da filosofia elegida pelo Consórcio e parceiras na empreitada, que era a de incluir a violência doméstica como uma questão de violação dos direitos humanos das mulheres e, portanto, de total desvinculação dos crimes enquadrados como de menor potencial ofensivo.

Quando a proposta ainda estava sendo elaborada pela Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM, os juízes se articularam tão intensamente que chegaram a recorrer ao então Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Edson Vidigal, para reforçar sua atuação política e para que ele interviesse junto ao Congresso Nacional em benefício deles (LAVIGNE, 2011, p. 80). É certo que:

[...] a atuação dos magistrados nos espaços por eles configurados em arenas institucionais, embora perca a coercitividade e a força vinculante própria do exercício da jurisdição, mantém-se como poder persuasório para a sociedade, em razão da representação funcional destes atores, a de definidores da legalidade, como agentes decisórios aplicadores da lei [...] (Idem, p. 69).

Desse modo, os juízes lograram êxito na exigência e a proposta foi encaminhada à Câmara dos Deputados sem a pretendida alteração de competência, reivindicada pelos Consórcio e pelos movimentos.

Entretanto, conforme narrado no primeiro capítulo, perante o Congresso Nacional, com a ampliação do debate, a demanda foi finalmente atendida e a Lei não só previu a criação de Juizados de Violência Doméstica, com competência ampla, como fez questão de dispor expressamente sobre a não manutenção de qualquer resquício ligado ao procedimento dos Juizados Especiais Criminais. Confira-se a seguir alguns dispositivos da Lei que denotam isso:

Art. 14. Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Art. 17. É vedada a aplicação, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa.

Art. 33. Enquanto não estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as varas criminais acumularão as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, observadas as previsões do Título IV desta Lei, subsidiada pela legislação processual pertinente.

Art. 41. Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a [Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995](#).

Conforme preconiza o artigo 14, a competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar é ampla para apreciar matérias de competência cível e criminal. A medida é importante ao passo que possibilitaria concentrar em um juizado todas as ações que podem decorrer da violência, como divórcio, ação de alimentos, partilha de bens e guarda. Ademais, diminui a possibilidade de idas e vindas da ofendida aos diferentes fóruns e tribunais, para audiências e demais providências.

Como afirma PASINATO (2011, p. 136), “[A] a competência dada ao magistrado para julgar todas as ações relacionadas com a violência contra a mulher tinha como propósito assegurar o acesso das mulheres à justiça de forma mais rápida e menos onerosa”.

Infelizmente, a teoria tem se distanciado da prática na medida em que os regimentos internos dos Tribunais têm atribuído competência meramente criminal às Varas de Violência Doméstica.

A despeito da vitória da Lei, a insatisfação da comunidade jurídica foi tamanha que precisou o Supremo Tribunal Federal se pronunciar, cinco anos depois da Lei já estar em vigência, no julgamento do HC nº 106212/MS, declarando a constitucionalidade do artigo 41 da Lei Maria da Penha. O julgamento demonstra que ainda havia a insistência das instâncias inferiores em aplicar o rito e as benesses da Lei 9.099/95¹².

A implantação dos Juizados tem acontecido de forma lenta e gradual. De acordo com dados disponibilizados pelo CNJ, em 2020, existiam apenas 138 Varas exclusivas de Violência Doméstica e Familiar e distribuídas pelo país da seguinte forma:

¹² A notícia foi divulgada pela própria Corte e pode ser conferida em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175260>> Acesso em 18 de mar. de 2021

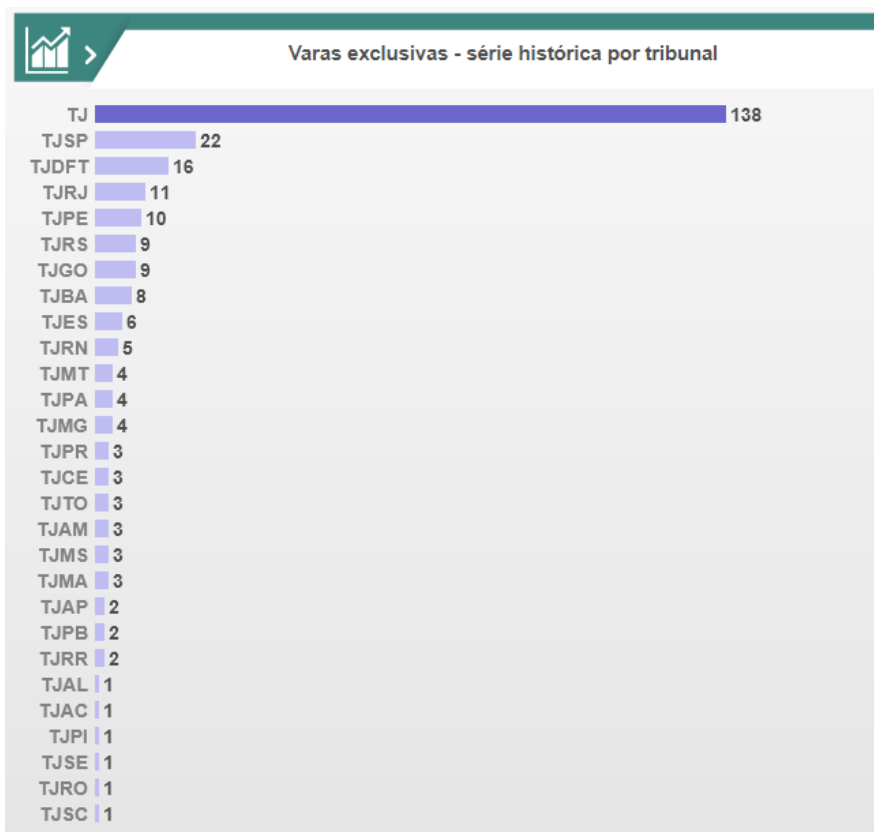


Foto: Reprodução/ Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <
https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shVDResumo> Acesso em 23 de mar. de 2021.

Prestes a completar 15 anos a Lei Maria da Penha continua a encontrar resistências, como observa-se pela ausência da criação de maior número de Juizados aptos a suportar a demanda em grandes estados, como no Amazonas.

Do mesmo modo, na presente pesquisa, apesar da pequena amostragem de processos, percebe-se que ainda persiste o uso da tese defensiva pleiteando o declínio da competência no caso do crime de descumprimento de medidas protetivas (artigo 24-A) para os Juizados Especiais Criminais.

Por um lado, há quem defenda que

tanto a Lei Maria da Penha quanto a Lei dos Juizados Especiais Criminais estão num mesmo patamar de constitucionalidade. Nesse sentido, se por um lado há proteção contra violência doméstica, por outro há o direito subjetivo aos benefícios despenalizadores daqueles que praticam infração com baixo ou médio potencial ofensivo (STRECK, 2011, p. 97).

Diante disso, poderia argumentar-se pelo direito subjetivo do réu às vantagens e garantias asseguradas pela Lei nº 9.099/95, o que poderia inclusive afastar a intervenção incisiva do Direito Penal em casos de violência doméstica, buscando-se meios alternativos de retribuição sancionatória pela conduta infracional

cometida. Contudo, o que se vê é justamente uma argumentação contrária a esse sentido, que busca na verdade minimizar a violência contra a mulher. Por isso o risco dessas teses defensivas.

3 ANÁLISE DA LEI E SEUS IMPACTOS NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL DO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE 2018 A 2020

3.1- PANORAMA GERAL DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO DISTRITO FEDERAL

Antes de proceder a análise dos dados de descumprimento de medidas protetivas no Distrito Federal – DF, mostra-se relevante apresentar os dados disponíveis em relação à violência doméstica e familiar e as formas pelas quais o DF tem enfrentado o problema.

A princípio, vale considerar que o DF conta com fatores muito peculiares, uma vez que foi planejado para a construção da nova capital federal, nos anos 1960. Brasília possibilitou instituições inovadoras, como a Universidade de Brasília, e contou com muitos recursos para a implantação de uma boa estrutura urbana no Plano Piloto.

O DF se distancia dos demais estados brasileiros, levando-se em consideração seu pequeno espaço geográfico de 5.779 km² (BRASIL, GDF), o que deveria, ao menos em tese, facilitar a gestão pública e a integração dos serviços.

Diante do seu rápido crescimento e por ter se tornado destino de milhares de migrantes que desejavam uma vida melhor, o DF deixou de ser só o berço do governo e da Administração Pública Federal e passou também a enfrentar os problemas sociais já encarados por outros estados e capitais.

Com uma população de quase três milhões de pessoas, Brasília já é considerada como a quarta cidade mais populosa do país. Chama atenção o fato de que mais da metade da população é de mulheres, precisamente 52% do total (BRASIL, GDF), o que não significa inexistir violência de gênero.

Para além dos números alarmantes registrados em nível nacional, a complexidade da violência agravou-se também no Distrito Federal que ocupa o 5º lugar entre as unidades da federação com a maior taxa de feminicídios por grupo de 100 mil mulheres (CORREIO BRAZILIENSE, 2020).

A Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal disponibiliza anualmente em seu *site* dados referentes aos crimes de estupro, feminicídio e de violência doméstica no DF por região administrativa.

Quanto a violência doméstica, em 2018, o DF totalizou 14.985 registros. Em 2019, foram 16.861 ocorrências, sendo Ceilândia a cidade com o maior número de casos, com 2.161 registros. Em 2020, apesar das dificuldades enfrentadas para a notificação das ocorrências diante da pandemia causada pelo novo coronavírus, foram 15.995 registros, e Ceilândia continuou na liderança dessa triste estatística, com 2.220 registros, seguida pela cidade de Planaltina que alcançou 1.321 registros. Os locais que apresentam os números mais baixos são o Setor de Indústria e Abastecimento - SIA, com 21 registros e o Varjão do Torto, com 70 registros (BRASIL, GDF, 2021).

De igual modo, segundo os dados levantados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020, o DF registrou 33 casos de feminicídio em 2019. Outro alarmante número constatado foi em relação aos requerimentos de medidas protetivas. Em 2018, foram registrados 9.807 pedidos de medidas protetivas de urgência solicitadas pela Polícia Civil, já no ano de 2019, o número salta para 14.659 solicitações (BRASIL, GDF, 2021).

Em recente estudo, realizado por Thiago Pierobom de Ávila e Mariana Badawi Garcia, foram levantadas informações a respeito dos padrões decisórios referentes aos requerimentos de medidas protetivas, entre o período de 1º de outubro de 2018 a 31 de janeiro de 2019, nos Juizados de Violência Doméstica do Distrito Federal. O resultado preliminar, divulgado pelo Núcleo de Gênero do Ministério Público do Distrito Federal, foi o seguinte:

JUIZADO	INDEFERIDA	PARCIALMENTE DEFERIDA	DEFERIDA	QUANTIDADE DE PROCESSOS ANALISADOS.
2º JVD BRASÍLIA	51,6%	9,8%	38,7%	31
JVD GAMA	36,8%	15,8%	47,4%	19
1º JVD CEILÂNDIA	36,4%	13,6%	50%	22
3º JVD BRASÍLIA	33,3%	14,8%	51,9%	27
1º JVD BRASÍLIA	29,7%	16,2%	54,1%	37
JVD RECANTO DAS EMAS	25%	25%	50%	24
JVD ÁGUAS CLARAS	22,2%	25%	52,8%	36
JVD GUARÁ	19,4%	11,1%	69,4%	36
JVD TAGUATINGA	19,4%	16,2%	64,5%	31
JVD SANTA MARIA	19%	19%	61,9%	21
JVD PLANALTINA	18,8%	25%	56,3%	16
PLANTÃO JUDICIAL	16,3%	13,5%	70,2%	104
JVD SÃO SEBASTIÃO	15,4%	23,1%	61,5%	13
JVD RIACHO FUNDO	11,11%	0%	88,9%	9
JVD BRAZLÂNDIA	9,7%	12,9%	77,4%	31
2º JVD CEILÂNDIA	9,1%	4,5%	86,4%	22
JVD PARANOÁ	7,1%	0%	92,9%	14
JVD NÚCLEO BANDEIRANTE	0%	7,7%	92,3%	13
JVD SAMAMBAIA	0%	15,8%	84,2%	19
JVD SOBRADINHO	0%	11,1%	88,9%	9
DISTRITO FEDERAL (%)	22,1%	14,7%	63,2%	534
DISTRITO FEDERAL (n.)	112	77	345	534

Foto/Reprodução: Resultado Preliminar: Quantitativo de deferimento de medidas protetivas de urgência no Distrito Federal. Disponível em <mpdft.mp.br/portal/pdf/Resultado_Preliminar_-_Deferimento_MPU_no_DF.pdf>. Acesso em 23 de mar. de 2021.

Segundo apontam os autores, há uma grande divergência em relação aos índices de deferimento e indeferimento das medidas constatadas nos diferentes Juizados. Nos casos de indeferimento das medidas, mencionam que as decisões se respaldam na suposta ausência de violência de gênero ou na ausência de provas, além do depoimento da vítima, capazes de corroborar uma decisão favorável.

Nessa mesma perspectiva, ÁVILA (2019 n.p.) também apurou os seguintes padrões decisórios nas decisões que apreciam os requerimentos de medidas protetivas no DF, referente ao ano de 2017:

Verificaram-se três padrões decisórios: (i) deferimento por prazo indeterminado, vinculado à duração do processo criminal (12 varas, 63,2%); (ii) deferimento por prazo determinado de um ano, admitida a renovação do prazo mediante solicitação (uma vara, 5,2%); (iii) deferimento por prazo determinado e precário, de alguns poucos meses, com divergências sobre a necessidade de novos fatos para a renovação da medida (seis varas, 31,6%). Nesta última hipótese, os prazos variaram de apenas 60 dias até 120 dias.

Tais padrões estão intimamente atrelados à concepção do Judiciário a respeito da natureza jurídica das medidas, como explicado anteriormente,

preponderando a ideia de que as medidas são de natureza penal e devem estar relacionadas a processos criminais em curso.

Diante desse breve panorama, percebe-se que a violência doméstica no Distrito Federal revela números preocupantes, principalmente, levando-se em conta a disponibilidade de serviços, como o grande número de Juizados de Violência Doméstica em comparação com as demais localidades. Ademais, o DF também dispõe de três Centros Especializados de Atendimento à Mulher – CEAMs, localizados em Ceilândia, Planaltina e Plano Piloto (GDF, SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER). Outro importante serviço é a Casa da Mulher Brasileira, que se encontrava interditada desde 2018, mas foi transferida provisoriamente para a Ceilândia. Segundo noticiado, o DF prevê mais quatro unidades semelhantes nas regiões mais necessitadas (NETO, 2020).

Dessa forma, pode-se inferir que a situação pode estar ainda mais grave em determinados estados e municípios mais desamparados que o DF e sequer contam com serviços especializados, como as Delegacias de Atendimento Especial a Mulher – DEAMs, por exemplo.

3.2- ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL

Com o advento da Lei Maria da Penha, as delegacias passaram a ser de extrema importância no combate à violência de gênero e na proteção da mulher e, de acordo com o artigo 10-A da Lei Maria da Penha, o atendimento policial especializado tornou-se direito da mulher em situação de violência.

Nesse importante dever, a polícia deve assumir alguns procedimentos, para além da investigação criminal. Vejamos:

Art. 11. No atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a autoridade policial deverá, entre outras providências:

I - garantir proteção policial, quando necessário, comunicando de imediato ao Ministério Público e ao Poder Judiciário;

II - encaminhar a ofendida ao hospital ou posto de saúde e ao Instituto Médico Legal;

III - fornecer transporte para a ofendida e seus dependentes para abrigo ou local seguro, quando houver risco de vida;

IV - se necessário, acompanhar a ofendida para assegurar a retirada de seus pertences do local da ocorrência ou do domicílio familiar;

V - informar à ofendida os direitos a ela conferidos nesta Lei e os serviços disponíveis, inclusive os de assistência judiciária para o eventual ajuizamento perante o juízo competente da ação de separação judicial, de divórcio, de anulação de casamento ou de dissolução de união estável.

Importa destacar que as delegacias especializadas para o atendimento da mulher também são fruto das lutas dos movimentos feministas e de mulheres. Em 1985, foi instituída a primeira delegacia da mulher no Brasil, no estado de São Paulo. A instituição contava, majoritariamente, com funcionárias do sexo feminino e destinava-se a investigar os delitos cometidos contra as mulheres (PASINATO; SANTOS, 2008).

Passados 36 anos desde a criação da primeira delegacia da mulher, o DF conta com apenas duas unidades especializadas, sendo a última criada recentemente, em meados de 2020, na região administrativa de Ceilândia, que, como visto, é a cidade com mais registros de violência de gênero (NETO, 2020). É sabido que, à em nível nacional, há regiões que ainda não possuem delegacias especializadas.

Entretanto, a Lei Maria da Penha reforça a necessidade de criação de novas unidades policiais de atendimento especializado em todo o território nacional, tendo em vista que as mulheres recorrem mais habitualmente às delegacias para denunciarem os casos de violência. A previsão está no artigo 8º, IV e no artigo 12-A da Lei Maria da Penha:

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

IV - a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher;

Art. 12-A. Os Estados e o Distrito Federal, na formulação de suas políticas e planos de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, darão prioridade, no âmbito da Polícia Civil, à criação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams), de Núcleos Investigativos de Femicídio e de equipes especializadas para o atendimento e a investigação das violências graves contra a mulher.

Diante da importância da instituição no combate à violência doméstica, Wânia Pasinato (2011, p. 125), ao pesquisar sobre como vinha sendo desenvolvido o trabalho nas delegacias, pontua alguns aspectos que até hoje merecem atenção, como a necessidade de constante capacitação e preparação dos profissionais que “deve também ser treinado em aspectos técnicos da elaboração de relatos circunstanciados sobre a ocorrência, de forma que os juízes tenham informações sobre as quais poderá fundamentar sua decisão [...]”.

Pasinato (Idem, p. 126) constatou que as “DEAMS enfrentam muitas limitações em seu funcionamento, com problemas relacionados à inadequação da

infraestrutura e limitações de recursos materiais e técnicos e baixa qualificação dos recursos humanos”, problemas que mesmo após tantos anos ainda persistem.

Outro ponto é que o número de pessoal é desproporcional ao volume de demanda. Primeiro, porque o número de denúncias é crescente, como já verificado. Segundo, porque com a mudança feita pela Lei Maria da Penha, as delegacias passaram a ter de instaurar inquérito policial para delitos que antes eram tratados por termo circunstanciado. Isso praticamente duplicou o trabalho, uma vez que os inquéritos policiais “devem ser instruídos por laudos, assentadas de testemunhas, declarações da vítima e autos de qualificação e indiciamento do agressor, antes de serem finalizados por um relatório da(o) delegada(o) e encaminhado ao Ministério Público” (PASINATO, 2011, p.124).

Além disso, o expediente para requerimento de medidas protetivas e demais encaminhamentos, como conduzir a ofendida ao hospital, também passaram a serem feitos pela instituição policial.

Dessa forma, é inconteste a urgente necessidade do fortalecimento e ampliação da rede e da integração dos serviços ofertados à mulher em situação de violência, pois não basta atribuir todo o trabalho às delegacias sem garantir e acompanhar a qualidade dos serviços prestados.

Com a criação da Lei nº 13.641/2018, a polícia passa a ter mais uma atribuição, a de realizar a prisão em flagrante no caso de descumprimento de medida protetiva, bem como instaurar o procedimento investigatório.

Inicialmente, o objetivo da presente pesquisa era acompanhar os casos de descumprimento desde a origem, ou seja, nas delegacias, até o final do processo, com a execução da pena. Contudo, não foi possível obter dados precisos a respeito do número de denúncias feitas pelo Ministério Público do Distrito Federal, nem das ações perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, como explicado alhures.

Por outro lado, endereçado o pedido à Polícia Civil, o órgão prontamente prestou as informações solicitadas. O requerimento fundamentou-se no artigo 31, § 3º, II da Lei federal nº 12.527/2011, que regula o acesso a informações, direito fundamental do cidadão previsto nos artigos 5º, XXXIII, 37, § 3º, II, e 216, § 2º, da Constituição Federal.

Observado o recorte temporal, de abril de 2018 a julho de 2020, foram requeridas as seguintes informações: i) quantidade total de inquéritos policiais

instaurados com a capitulação do artigo 24-A, da Lei nº 11.340/2006; ii) quantidade de inquéritos policiais por região administrativa; iii) quantidade de prisões em flagrante; iv) quantidade de prisões em flagrante por região administrativa; v) faixa etária das mulheres protegidas; vi) faixa etária do agente do crime; vii) ocupação laboral do agente; viii) ocupação laboral das vítimas; ix) quantidade de comunicações feitas pela mulher/vítima; x) quantidade de comunicações feitas por outros; xi) quantidade de reiterações de descumprimento.

Os resultados são apresentados e analisados a seguir.

TABELA 1 - NÚMERO DE PROCEDIMENTOS INSTAURADOS POR DESCUMPRIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS (LEI 11.340/2006 ART 24-A)

POR REGIÃO ADMINISTRATIVA - DISTRITO FEDERAL - ABRIL DE 2018 A JULHO DE 2020

REGIÃO ADMINISTRATIVA	INQUÉRITOS POLICIAIS	TERMOS CIRCUNSTANCIADOS	PROCEDIMENTO DE APURAÇÃO DE ATO INFRAACIONAL	TOTAL	%
CEILÂNDIA	295	2		297	11,6%
PLANALTINA	245	2		247	9,7%
SAMAMBAIA	230	5		235	9,2%
TAGUATINGA	138	4		142	5,6%
GAMA	126	2		128	5,0%
RECANTO DAS EMAS	121	2		123	4,8%
SÃO SEBASTIÃO	117	1	3	121	4,7%
SANTA MARIA	118	2		120	4,7%
SOBRADINHO	109	2		111	4,3%
BRASÍLIA	109	2		111	4,3%
PARANÓIA	92	2	3	97	3,8%
ITAPOÁ	91	3		94	3,7%
SOBRADINHO II	90	1	2	93	3,6%
BRAZLÂNDIA	88	1		89	3,5%
ESTRUTURAL	66	1		67	2,6%
GUARÁ	64	2		66	2,6%
ÁGUAS CLARAS	65			65	2,5%
VICENTE PIRES	54			54	2,1%
RIACHO FUNDO II	47	4		51	2,0%
NÚCLEO BANDEIRANTE	45			45	1,8%
RIACHO FUNDO	43	1	1	45	1,8%
SOL NASCENTE/POR DO SOL	21			21	0,8%
LAGO NORTE	19			19	0,7%
CANDANGOLÂNDIA	19			19	0,7%
CRUZEIRO	15	2		17	0,7%
FERCAL	14	1		15	0,6%
VARJÃO	14			14	0,5%
SUDOESTE	14			14	0,5%
LAGO SUL	12			12	0,5%
ARNIQUEIRA	6			6	0,2%
JARDIM BOTÂNICO	6			6	0,2%
PARK WAY	5			5	0,2%
SIA	3			3	0,0%
NÃO INFORMADA	2			2	0,1%
TOTAL	2503	42	9	2554	

FONTE: PCDF/DGIDATE/SE/POLARIS

Data da pesquisa: 27/11/2020.

Com a alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.641/2018 o comportamento que implica descumprimento de medidas protetivas de urgência passou a ser crime. Por essa razão, diante da notificação de casos, ou seja, a partir

da notícia-crime, a polícia deve instaurar, imediatamente, a devida investigação para averiguar os fatos, por meio do Inquérito Policial - IP.

A investigação preliminar é essencial para a busca do *fumus commissi delicti*, ou seja, dos indícios suficientes de autoria e materialidade do crime. Esses aspectos são necessários para embasar a análise a ser realizada pelo Ministério Público para o oferecimento ou não da denúncia (LOPES JÚNIOR, 2020, n.p).

De outro ponto de vista, Aury Lopes Júnior (2020) ressalta a função simbólica do IP, dizendo que “a visibilidade da atuação estatal investigatória contribui, no plano simbólico, para o restabelecimento da normalidade social abalada pelo crime, afastando o sentimento de impunidade”.

Assim sendo, o inquérito policial é um procedimento administrativo pré-processual, que deve obedecer determinados critérios legais, por isso, a importância da diligente atuação da autoridade policial.

Vale pontuar que o Ministério Público também pode acompanhar e solicitar diligências no curso da investigação policial (LOPES JÚNIOR, 2020, n.p), função com especial relevo nos casos de violência doméstica, dada a importância da intervenção qualificada do órgão nesse contexto. Ademais, no silêncio da norma, entende-se que o crime de descumprimento de medida protetiva é de ação penal pública incondicionada, logo, o Ministério Público é seu titular.

Tendo em vista se tratar de uma investigação preliminar, com resquícios do sistema inquisitivo, durante o IP não se exerce o princípio do contraditório e da ampla defesa, o que confere mais agilidade ao procedimento (LOPES JUNIOR, 2020, n.p).

O Código de Processo Penal – CPP, no artigo 10, fixa prazo para que o IP seja finalizado:

Art. 10. O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela.

Nos casos de violência doméstica o tempo pode custar a vida das mulheres, em função disso o IP deve ser um procedimento célere e apto a subsidiar o oferecimento da ação penal e evitar impunidade.

De acordo com a Tabela 1 acima colacionada, o DF registrou o total de 2.503 inquéritos policiais instaurados pelo crime previsto no artigo 24-A e 42 termos

circunstanciados, além de 9 procedimentos de investigação sem especificação, perfazendo o total de 2.554 registros.

Interessante notar que, segundo a regra do artigo 69 da Lei nº 9.099/95¹³, os termos circunstanciados são procedimentos mais simples, pertinentes às infrações atribuídas ao Juizado Especial Criminal. À vista disso, não deveriam ter sido instaurados no caso do crime do artigo 24-A, já que não se trata de crime de menor potencial ofensivo. Uma possível explicação sobre esses dados, seria uma divergência doutrinária que se instalava assim que a conduta fora criminalizada, conforme será explicado mais à frente. Em síntese, cogitava-se a possibilidade de se tratar de um crime de menor potencial ofensivo em razão da baixa pena cominada em abstrato.

Seguindo a tendência dos registros de violência doméstica no DF, Ceilândia também figura como a região administrativa com o maior número de descumprimento, 297 no total, perfazendo mais de 10% do total de procedimentos. Planaltina também mantém a segunda posição, com 247 registros, um número consideravelmente elevado, e, na terceira posição, com 235 registros, vem a cidade de Samambaia.

Por outro lado, as regiões que registraram o menor número de descumprimento foram: SIA, Parkway, Jardim Botânico e Arniqueira, todas com menos de 10 registros.

Vale lembrar que, apesar de 2.554 ser um número expressivo para o total de registros de procedimentos instaurados por descumprimento de medida protetiva, ele corresponde ao período de abril de 2018 a julho de 2020, em outras palavras, dois anos e quatro meses, aproximadamente. Longe de querer fazer uma correlação exata, até pela impropriedade técnica, é de se notar a gritante diferença entre o número de descumprimentos registrado em quase 3 anos de vigência da norma e o número de medidas protetivas solicitadas pela polícia civil que, só no ano de 2019, totalizaram 14.659 pedidos, como mencionado anteriormente. Contudo, reitera-se que a comparação não é exata, pois não há dados sobre quantas medidas foram deferidas no período abrangido pela presente pesquisa, mas vale a reflexão: ou as

¹³Art. 69. A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.

medidas protetivas são extremamente eficientes ou o crime de descumprimento ainda não é amplamente denunciado.

Também foram levantadas informações a respeito do número de prisões em flagrante realizadas em virtude do crime descrito no artigo 24-A da Lei Maria da Penha, conforme demonstrado a seguir:

**TABELA 2 - NÚMERO DE PRISÕES EM FLAGRANTE
POR DESCUMPRIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS (LEI 11.340/2006 ART 24-A)
POR SEXO E REGIÃO ADMINISTRATIVA - DISTRITO FEDERAL - ABRIL 2018 A JULHO 2020**

REGIÃO ADMINISTRATIVA	SEXO		TOTAL	%
	MASCULINO	FEMININO		
CEILÂNDIA	114	1	115	13,0%
PLANALTINA	95	2	97	11,0%
SAMAMBAIA	77		77	8,7%
SANTA MARIA	58	1	59	6,7%
RECANTO DAS EMAS	57		57	6,5%
SÃO SEBASTIÃO	52		52	5,9%
GAMA	47		47	5,3%
TAGUATINGA	42	1	43	4,9%
ESTRUTURAL	40		40	4,5%
SOBRADINHO	35	2	37	4,2%
PARANÓÁ	35	2	37	4,2%
SOBRADINHO II	36		36	4,1%
ITAPOÁ	33	1	34	3,9%
BRAZLÂNDIA	27		27	3,1%
VICENTE PIRES	18		18	2,0%
GUARÁ	16		16	1,8%
RIACHO FUNDO II	12	1	13	1,5%
BRÁSILIA	11		11	1,2%
NÚCLEO BANDEIRANTE	11		11	1,2%
SOL NASCENTE/POR DO SOL	9		9	1,0%
ÁGUAS CLARAS	9		9	1,0%
RIACHO FUNDO	8		8	0,9%
FERCAL	6		6	0,7%
VARJÃO	5		5	0,6%
CANDANGOLÂNDIA	5		5	0,6%
LAGO NORTE	4		4	0,5%
CRUZEIRO	3		3	0,3%
SUDOESTE	3		3	0,3%
ARNIQUEIRA	1		1	0,1%
LAGO SUL	1		1	0,1%
PARK WAY	1		1	0,1%
JARDIM BOTÂNICO	1		1	0,1%
TOTAL	872	11	883	
%	99%	1%		

FONTE: PCDF/DGI/DATE/SE/POLARIS Data da pesquisa: 27/11/2020.
Metodologia: Pesquisa no painel de procedimentos, aba prisão, pesquisa nos campos "tipo de procedimento", "incidência", "flagrante" e "nome do envolvido".

Importante enfatizar que a possibilidade da realização da prisão em flagrante foi um dos argumentos mais defendidos durante a tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados. Conforme apresentou o Deputado Alceu Moreira na justificativa:

É inconcebível esperar que a mulher deva, no calor dos fatos, submeter-se a mais um episódio de violência para obter a proteção estatal, mas é exatamente o que ocorre uma vez que a desobediência, por si, é interpretada pelos Tribunais como fato atípico, o que impede a autuação em flagrante do agressor.

A Tabela 2 também traz dados pertinentes às prisões em flagrante, inclusive, aquelas realizadas contra mulheres, que, nesse contexto de descumprimento, totalizaram 11 prisões. Isso é possível porque a própria Lei Maria da Penha, em seu artigo 5º, par. único, abarcou as relações homoafetivas, ao afirmar que as relações pessoais enunciadas no dispositivo independem de orientação sexual. Segundo CAMPOS e CARVALHO (2011, p. 148):

O estatuto incorpora as constatações alcançadas pelos estudos feministas de que as relações homossexuais entre mulheres igualmente podem ser violentas e que esta situação de violência, mesmo entre mulheres, reproduz a mesma lógica dessa violência de gênero, circunstância que legitima a intervenção protetiva.

Observado o recorte temporal, foram registradas no total 883 prisões em flagrante pelo crime de descumprimento, número relativamente baixo, se consideramos o total de 2.554 procedimentos instaurados.

Entre os argumentos favoráveis à possibilidade do flagrante, vislumbra-se o fato de que, antes da Lei nº 13.641/2018, a única prisão provisória possível pelo descumprimento de medida protetiva prevista pelo ordenamento seria a prisão preventiva. Contudo, dadas as peculiaridades e requisitos da prisão preventiva, a segurança da mulher poderia ser posta em risco até que o agressor fosse efetivamente preso. Em verdade, a prisão preventiva passou a ser encarada pelos tribunais como sanção a quem transgredisse a decisão que concedia as medidas, e não como uma medida cautelar necessária a garantir a execução da decisão e para proteção da mulher. NUCCI (2020), inclusive, diverge do posicionamento consolidado pela jurisprudência, ressaltando que prisão cautelar não é pena. (NUCCI, 2020, n.p)

Já nas hipóteses descritas no artigo 302 do Código de Processo Penal – CPP, o flagrante acontece quando alguém é pego cometendo a infração penal ou quando acabou de cometê-la, o autor do delito ainda pode ser perseguido logo após a prática da infração ou ser encontrado com instrumentos que o presumam ser o autor da infração.

Com efeito, a possibilidade imediata da prisão no caso de descumprimento de medida protetiva diminui o risco à integridade física da mulher, e, simbolicamente, pode ser considerada como um “susto” para o transgressor das medidas, podendo, então, cumprir com seu dever de inibir a reiteração do crime.

Contudo, cabe ressaltar que a prisão em flagrante tem o prazo legal de 24 horas para que o auto de prisão em flagrante seja submetido ao crivo do Judiciário e convertido em prisão preventiva, se for o caso.

Nas palavras de Aury Lopes Júnior(2020, n.p.):

A prisão em flagrante é uma medida pré-cautelares, de natureza pessoal, cuja precariedade vem marcada pela possibilidade de ser adotada por particulares ou autoridade policial, e que somente está justificada pela brevidade de sua duração e o imperioso dever de análise judicial em até 24h, onde cumprirá ao juiz (na audiência de custódia) analisar sua legalidade e decidir sobre a manutenção da prisão (agora como preventiva) ou não.

Submetida à análise do juízo, deve-se observar a necessidade da manutenção da custódia por dois ângulos: i) garantia da execução de medida protetiva para a proteção da mulher, e ii) presença dos requisitos necessários a decretação da preventiva.

Assim como a Lei Maria da Penha definiu a possibilidade de decretação de prisão preventiva, o próprio Código de Processo Penal, em seu inciso III do artigo 313, também o fez:

Art. 313. Nos termos do [art. 312 deste Código](#), será admitida a decretação da prisão preventiva:

III - se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência.

Quanto à previsão na Lei Maria da Penha, LAVIGNE e PERLINGEIRO (2011, p. 300) destacam seu caráter simbólico:

Contudo, se faz necessário assinalar que a inclusão de inciso específico, para além da função jurídica estrita, possui caráter político e pedagógico, marcando a mudança de paradigma com relação à gravidade percebida nas condutas violentas contra as mulheres em ambiente doméstico e familiar.

Cabe destacar que, diante da gravidade da medida, ela figura como excepcional, haja vista implicar na restrição da liberdade de alguém. Segundo os critérios do artigo 312 do CPP, é necessário que o custodiado apresente risco para a ordem pública e para a ordem econômica, que a prisão seja conveniente para a instrução criminal ou necessária para assegurar a aplicação da lei penal. Ademais, ela será decretada quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria e de perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado.

Somado a isso, deve-se estar diante de uma infração punida com pena privativa de liberdade máxima superior a quatro anos. Logo, não seria possível decretá-la nos casos de descumprimento de medida protetiva, já que a pena por descumprimento de medida protetiva não ultrapassa dois anos. Para solucionar o

impasse, a jurisprudência tem apontado que, em crimes que não ultrapassam os quatro anos, basta que hajam medidas protetivas previamente em vigência para a decretação da preventiva. É o que entende o STJ:

HABEAS CORPUS. LESÃO CORPORAL EM CONTEXTO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA.

PRISÃO PREVENTIVA. ARTS. 312, 313 E 315 DO CPP. REQUISITO OBJETIVO NÃO PREENCHIDO. ORDEM CONCEDIDA.

1. A prisão preventiva possui natureza excepcional, sempre sujeita a reavaliação, de modo que a decisão judicial que a impõe ou a mantém, para compatibilizar-se com a presunção de não culpabilidade e com o Estado Democrático de Direito - o qual se ocupa de proteger tanto a liberdade individual quanto a segurança e a paz públicas -, deve ser suficientemente motivada, com indicação concreta das razões fáticas e jurídicas que justificam a cautela, nos termos dos arts. 312, 313 e 282, I e II, do Código de Processo Penal.

2. O paciente foi acusado da suposta prática do delito de lesão corporal em contexto de violência doméstica, cuja pena cominada em abstrato é de detenção, de 3 meses a 3 anos, circunstância que não se compatibiliza com o disposto no art. 313, I, do CPP. É certo que, nos termos do art. 313, III, do CPP, a cautela extrema pode ser imposta para garantir a execução das medidas protetivas de urgência.

3. Na hipótese, não houve a prévia imposição de medidas protetivas à ré, de maneira que não há falar em incidência da hipótese prevista no art. 313, III, do CPP, o que não ocorreu na espécie. Ressalva quanto à possibilidade de, em situações nas quais se pode depreender, com nitidez, claro risco de lesão ao bem jurídico "vida", em ponderação de interesses e ante a predominância do bem maior, utilizar-se a prisão preventiva independentemente do prévio descumprimento de medidas protetivas pelo acusado.

4. Ordem concedida para tornar sem efeito a decisão que converteu a prisão em flagrante do réu em custódia preventiva, ressalvada a possibilidade de nova imposição da cautela extrema caso efetivamente demonstrada a sua necessidade, sem prejuízo de fixação de medida alternativa, nos termos do art. 319 do CPP.

(HC 611.262/SP, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 23/03/2021, DJe 29/03/2021)

Como se sabe, a Lei Maria da Penha confere ao juiz mais poderes para agir de ofício e aplicar a providência mais conveniente e adequada ao caso concreto. Isso acontece até mesmo diante do requerimento de medidas protetivas, no qual o juiz pode indeferir a medida requerida e aplicar outra que julgar mais eficiente ao caso.

De igual modo acontece no caso da decretação da prisão preventiva, reforçando-se o compromisso do Estado no combate à violência de gênero. O artigo 20 da Lei Maria da Penha prevê o seguinte:

Art. 20. Em qualquer fase do inquérito policial ou da instrução criminal, caberá a prisão preventiva do agressor, decretada pelo juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação da autoridade policial.

Parágrafo único. O juiz poderá revogar a prisão preventiva se, no curso do processo, verificar a falta de motivo para que subsista, bem como de novo decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem.

Ocorre que, a Lei nº 13.96/2019, conhecida como Pacote Anticrime, promoveu substanciais alterações ao artigo 311 do Código de Processo Penal¹⁴, ao retirar a possibilidade da decretação da prisão preventiva de ofício pelo juiz. Diante da modificação, instalou-se uma divergência doutrinária, para saber se a mudança afetaria ou não a Lei Maria da Penha.

Há de se ressaltar que o artigo 310, II do CPP¹⁵, diz que o juiz decidirá sobre a conversão da prisão em flagrante em preventiva quando receber o auto de prisão em flagrante, ao que parece ser independente de manifestação nesse sentido e observados os requisitos do artigo 312 do mesmo diploma. Porém, não tem sido esse o entendimento que vem sendo aplicado no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal – TJDF:

HABEAS CORPUS. PENAL E PROCESSO PENAL. CONVERSÃO DA PRISÃO EM FLAGRANTE EM PREVENTIVA DE OFÍCIO. ILEGALIDADE. SUPRESSÃO DA EXPRESSÃO "DE OFÍCIO" PELA LEI N. 13.964/2019 NOS ARTIGOS 311 E 282. §§ 2º E 4º, AMBOS DO CPP. ORDEM CONCEDIDA PARA RELAXAR A PRISÃO PREVENTIVA.

1. Em decisão recente, a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal reconheceu impossibilidade de prisão preventiva sem requerimento do Ministério Público ou representação da Polícia Judiciária (HC 188.888/MG), firmando-se o entendimento de que o magistrado competente não pode converter, de ofício, a prisão em flagrante em prisão preventiva no contexto da audiência de custódia.

2. A conversão da prisão em flagrante em preventiva equivale à decretação da prisão preventiva, submetendo-se aos mesmos requisitos desta. Portanto, o artigo 310, inciso II, deve ser interpretado levando-se em consideração os artigos 282, §§ 2º e 4º, e 311, ambos do Código de Processo Penal.

3. Não se pode inferir, do auto de prisão em flagrante, de natureza meramente descritiva, a existência de representação tácita da autoridade policial pela conversão em prisão preventiva, especialmente por se tratar de ato obrigatório, que visa à verificação da legalidade da constrição.

4. Não é possível alegar, em detrimento da liberdade do indivíduo, o poder geral de cautela do Poder Judiciário, tendo em vista que o processo penal é uma garantia constitucional da liberdade da pessoa, destinado a limitar e conter a vontade do Estado, condicionando-a às imposições do ordenamento jurídico.

¹⁴ Art. 311. Em qualquer fase da investigação policial ou do processo penal, caberá a prisão preventiva decretada pelo juiz, a requerimento do Ministério Público, do querelante ou do assistente, ou por representação da autoridade policial.

¹⁵ Art. 310. Após receber o auto de prisão em flagrante, no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, o juiz deverá promover audiência de custódia com a presença do acusado, seu advogado constituído ou membro da Defensoria Pública e o membro do Ministério Público, e, nessa audiência, o juiz deverá, fundamentadamente: II - converter a prisão em flagrante em preventiva, quando presentes os requisitos constantes do art. 312 deste Código, e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão; [...].

5. Considerando-se tratar de paciente supostamente incurso no art. 21 (por três vezes) e no art. 65 (por várias vezes), ambos da Lei de Contravenções Penais, cometidos em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como no art. 24-A (por duas vezes) da Lei n. 11.340/2006, de ação penal pública incondicionada, tem-se que a decisão que converteu a prisão em flagrante em preventiva, de ofício, ainda na fase pré-processual, não precedida do indispensável requerimento do Ministério Público nem de representação da autoridade policial, é ilegal.

6. Ordem concedida para relaxar a prisão preventiva decretada. ([Acórdão 1312023](#), 07001694220218070000, Relator: SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS, 2ª Turma Criminal, data de julgamento: 21/1/2021, publicado no PJe: 2/2/2021. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

Observa-se que, mais uma vez, questões técnico-jurídicas, em que pesem relevantes, tiram o foco do compromisso do Estado com a proteção da mulher em situação de violência doméstica e impossibilitam providências imediatas para a proteção da ofendida.

Chama-se atenção para o fato que, nos casos de violência doméstica, as prisões preventivas são instrumentos para salvaguardar a integridade física das mulheres, e como tal, a análise feita pelos juízes deveria, de forma proporcional, levar em conta o grau de risco que a mulher sofre com o réu em liberdade, mas não é o que geralmente se constata nas decisões que revogam a preventiva. O risco sequer é citado, tampouco a proteção da mulher. A título de exemplo, vejamos uma decisão de concessão da ordem de habeas corpus, pelo STJ:

Não se desconhece que o descumprimento de medida protetiva anteriormente fixada com amparo na Lei n. 11.340/2006 pode justificar a decretação da prisão preventiva, nos termos do art. 313, inciso III, do Código de Processo Penal. No caso em exame, em que pese a validade da fundamentação, entendo que a manutenção da medida extrema não mais se justifica. Primeiro, porque o fato criminoso que resultou na prisão do recorrente não se reveste de gravidade excepcional. E, segundo, porque o paciente é primário, responde por crimes punidos com detenção (ameaça e descumprimento de medida protetiva, e se encontra segregado há mais de três meses, o que evidencia violação do princípio da homogeneidade" (AgRg no RHC 127.136/MG, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 25/08/2020, DJe 31/08/2020).

Nessa toada, importante indagar como seria garantida a proteção da mulher após a soltura do agressor, uma vez que agora, com o crime do 24-A, o acusado carrega o peso de uma possível condenação criminal, e, segundo sua concepção, por "culpa" da mulher.

Em um dos autos analisados nessa pesquisa, como se verá mais adiante, a vítima chegou a se manifestar em audiência contra a prisão do réu, conforme trecho transcrito a seguir:

A Defesa da vítima assim se manifestou: "MM. Juíza, a vítima se opõe a prisão do acusado, uma vez que ela não quer o seu mal e acha que a prisão não vai resolver nada e ele vai voltar pior da prisão. A vítima gostaria tão

somente que o acusado recebesse um tratamento e fosse internado compulsoriamente, consoante as palavras do douto Promotor.

A fala revela três aspectos muito importantes. Primeiramente, os crimes de violência doméstica envolvem relações íntimas de afeto, por isso, geralmente, as mulheres não querem ver os agressores presos, seja por que ele é o pai de seus filhos, seja por pura compaixão e forte senso de cuidado socialmente atribuído às mulheres. Segundamente, a própria ofendida acha que a prisão não seria suficiente para resolução do problema e, por último, o possível agravamento do comportamento agressivo do réu após sua soltura.

Por isso, a prisão, por si só, jamais pode ser encarada como a única solução para o problema.

A tabela mostra, ainda, Ceilândia, Planaltina e Samambaia novamente nas primeiras posições, com os maiores números de flagrantes e Arniqueira, Lago Sul, Parkway e Jardim Botânico nas últimas posições, com apenas um flagrante em cada localidade.

Mais um ponto de destaque referente às prisões em flagrante, se refere ao §2º do artigo 24-A que determina que, em caso de prisão em flagrante, apenas a autoridade judicial poderá arbitrar e conceder fiança.

A controvérsia reside no fato de que a norma vai de encontro ao disposto no artigo 322 do CPP, que atribui ao delegado a referida função nos casos de infrações penais cuja pena não ultrapasse quatro anos:

Art. 322. A autoridade policial somente poderá conceder fiança nos casos de infração cuja pena privativa de liberdade máxima não seja superior a 4 (quatro) anos.

Parágrafo único. Nos demais casos, a fiança será requerida ao juiz, que decidirá em 48 (quarenta e oito) horas.

O Delegado de Polícia Ruchester Marreiro (CONJUR, 2018) opina pela inconstitucionalidade da norma, dizendo inadmissível tolher a função materialmente judicial da autoridade policial, uma vez que se trata de bacharel em direito e, da mesma forma, analisaria o caso concreto à luz da Constituição Federal. Afirma que:

Negar esse raciocínio nos levaria à conclusão teratológica de que o delegado poderia arbitrar fiança em um crime de lesão corporal contra a mulher, previsto no artigo 129, parágrafo 9º do CP, com pena de detenção de 3 meses a 3 anos, e no crime do artigo 24-A, da LMP, praticado sem violência ou grave ameaça, e, ainda, com previsão de pena menos grave, porém com vedação de arbitramento de fiança pelo delegado, saltando aos olhos a inconstitucionalidade do dispositivo, não restando ao delegado outra alternativa que realizar interpretação conforme a Constituição e, no caso concreto, arbitrar ou não fiança.

Todavia, ao analisar o Parecer da CCJ elaborado pela Deputada Gorete Pereira do PR/CE, percebe-se que a intenção do legislador não era desmerecer a importante função desempenhada pelas autoridades policiais, mas, sim, garantir maior proteção à mulher. O próprio delegado relata as dificuldades enfrentadas pela instituição policial em ter acesso aos autos do processo referente à violência doméstica.

Por isso, cabe ao Juízo analisar a possibilidade de concessão de fiança, tendo em vista a impreterível análise do contexto de violência e o grau de risco a que exposta a mulher ofendida, no caso de concessão de fiança.

Nas palavras da Deputada Gorete:

Finalmente, é recomendável que a análise da eventual concessão de fiança seja realizada diretamente pela autoridade judicial, considerando o histórico das violências, a gravidade do descumprimento e a eventual necessidade de decretação da prisão preventiva. Infelizmente, muitas mulheres foram vítimas de novos atos de agressão, inclusive feminicídio, em razão da posterior liberação do agressor após o pagamento de fiança, mesmo na reiteração de novos atos de violência.

Conclui-se, portanto, que a previsão legal está estritamente ligada ao objetivo primordial de proteção da mulher, seguindo a lógica principiológica da Lei Maria da Penha.

Levantou-se também informação sobre o número de ocorrências registradas pela própria vítima ou por outras pessoas, bem como sobre a reiteração do delito:

**TABELA 3 - DESCUMPRIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS
NÚMERO DE OCORRÊNCIAS E DE REITERAÇÕES DE DESCUMPRIMENTO
DISTRITO FEDERAL - ABRIL 2018 A JULHO 2020**

	TOTAL	%
NÚMERO DE OCORRÊNCIAS REGISTRADAS PELA VÍTIMA ¹	130	5,0%
NÚMERO DE OCORRÊNCIAS REGISTRADAS POR OUTRAS PESSOAS ²	2476	95,0%
NÚMERO TOTAL DE OCORRÊNCIAS DE DESCUMPRIMENTO REGISTRADAS	2606	
NÚMERO DE OCORRÊNCIAS DE REITERAÇÃO DO DELITO ³	524	21,2%

FONTE: PCDF/DGI/DATE/SE/POLARIS Data da pesquisa: 27/11/2020.

Metodologia

Número de ocorrências de descumprimento de medida protetiva: pesquisa na tabela de ocorrências.

Demais itens: pesquisa na tabela de envolvidos:

¹ Quando não foi citada na ocorrência outra pessoa com outro tipo de envolvimento (comunicante, condutor do flagrante), além da própria vítima

² Quando foi citada na ocorrência, além da vítima, outra pessoa com outro tipo de envolvimento (comunicante, condutor do flagrante)

³ Quando identificou-se que o mesmo indivíduo aparecia mais de uma vez como autor do mesmo delito dentro do período considerado, cada uma dessas reiterações foi contada e somada

É preocupante que em 95% dos casos não é a vítima que comunica o delito. Infere-se que, ou as mulheres ainda não estão cientes que o descumprimento de medida protetiva configura crime e, desse modo, deve ser prontamente denunciado, ou as mulheres continuam hesitando em denunciar os autores de violência.

Não adianta ampliar direitos sem que as destinatárias da norma saibam como exercê-lo. É necessário que as mulheres se sintam titulares dos direitos. Como bem assinalado por Rosane M. Reis Lavigne e Cecília Perlingeiro (2011, p. 294):

A publicidade das inovações da Lei Maria da Penha e seus institutos, assim como a compreensão dos direitos, o conhecimento da existência de serviços e seu funcionamento e, sobretudo, a possibilidade de influenciar na resposta ao seu pleito fazem da mulher sujeito mais empoderado. Configuram elementos chave para o êxito não apenas das medidas protetivas, mas da própria Lei Maria da Penha.

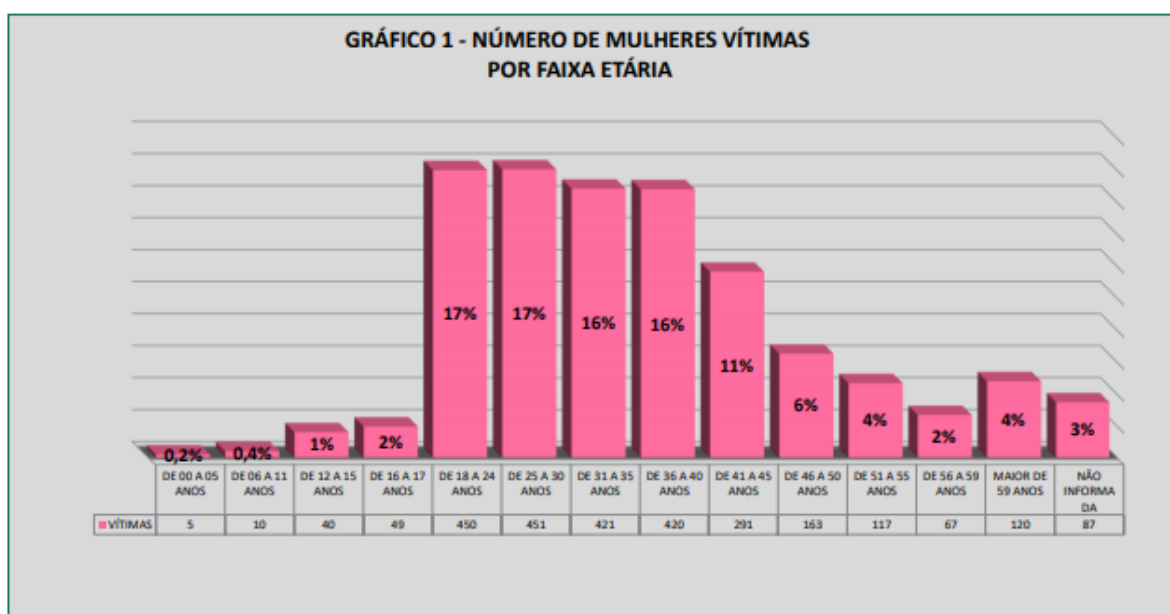
Vale pontuar ainda que, apesar da quantia elevada de notificações, como se sabe, os números em contexto de violência doméstica geralmente não retratam de maneira fidedigna a realidade, devido ao número de subnotificações.

Por outro lado, o número de reiterações registradas foi de 524, relativamente baixo, apontando uma tendência de diminuição na reiteração de descumprimentos de medidas protetivas. Observa-se que são reiterações registradas em sede policial, não reincidências no sentido técnico, para cuja constatação necessária análise mais detalhada.

Na tentativa de traçar um perfil das mulheres vítimas desse crime, segue abaixo representação gráfica da análise, por faixa etária:

Prot. 1528655/2020

GRÁFICOS - FAIXA ETÁRIA DAS VÍTIMAS E AUTORES DOS CRIMES DE DESCUMPRIMENTO DE MEDIDA PROTETIVA
DISTRITO FEDERAL - ABRIL 2018 A JULHO 2020



*FONTE: PCDF/DGI/DATE/SE/POLARIS

Os dados demonstram que um total de 1.742 das vítimas tem entre 18 a 40 anos. São mulheres jovens que, em algum momento, tiveram coragem de denunciar

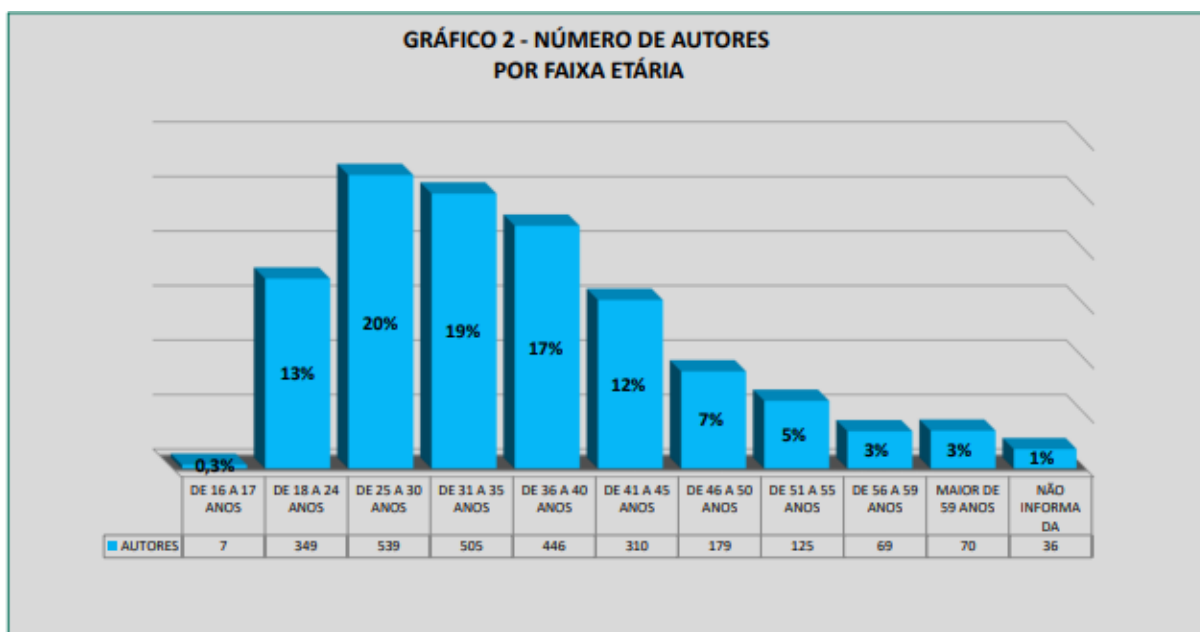
as violências sofridas e requereram as medidas protetivas, mas que, por continuarem sofrendo perseguições, foram novamente demandar proteção do Estado, diante do descumprimento.

Entre as mulheres adultas, o índice cai em relação as mulheres entre 56 a 59 anos e aumenta significativamente entre as mulheres acima de 59 anos, contudo, não se chega nem na metade da estatística das mulheres mais jovens. Observa-se um considerável número de ocorrências (87) em que não foi informada a idade das mulheres.

Aspectos como acesso à informação, condicionamento físico, apoio familiar, mudança cultural e de valores são fatores que separam essas gerações e, por vezes, podem ser decisivos para a decisão que leva a denunciar.

Outro importante aspecto a ser observado são as faixas etárias registradas, o que revela que a violência de gênero não distingue idade, desde o nascimento até a velhice as mulheres estão sujeitas a essa triste realidade, submetendo-se a agressões de seus companheiros, ex-companheiros, filhos, irmãos ou padrastos.

De igual modo, buscou-se o perfil do autor do crime em análise:



FONTE: PCDF/DOJ/DAT/SE/POLARIS Data da pesquisa: 27/11/2020.

Obs.: Os dados dizem respeito ao número de ENVOLVIDOS que poderá ser maior que o número de OCORRÊNCIAS, caso haja mais de uma pessoa/envolvido na mesma ocorrência.

Metodologia: Pesquisa na tabela de envolvidos.

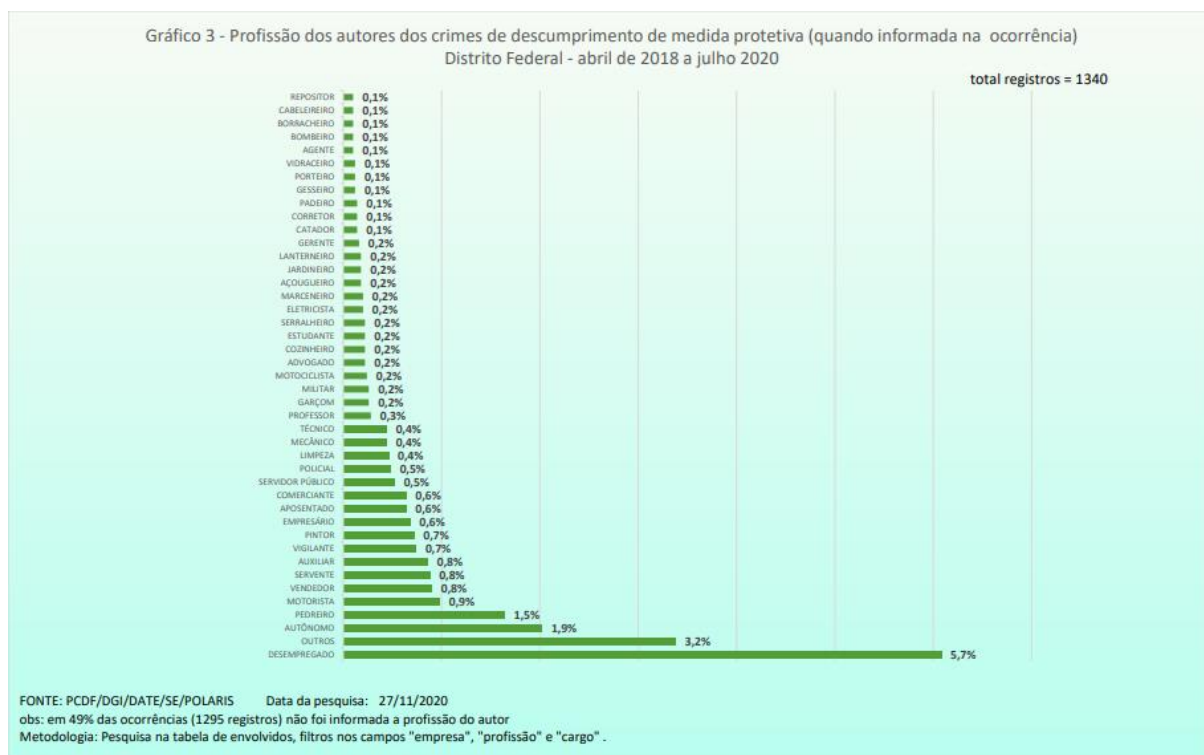
De acordo com o gráfico, percebe-se que o número de autores é maior entre homens de 25 a 30 anos, totalizando 539 registros. A quantidade também permanece elevada entre os homens de 31 a 35 anos e entre 36 a 40 anos.

Interessante observar que, enquanto no gráfico relativo à idade das mulheres, registram-se vítimas desde 0 a 59 anos de idade, no gráfico dos autores do delito só

há registros a partir dos 16 anos, subindo para uma quantidade expressiva a partir dos 18 anos, quando geralmente os adolescentes começam a jornada para a vida adulta. Nessa fase que surgem os primeiros relacionamentos amorosos, a busca por emprego e outras questões que passam a criar condições para reprodução de padrões comportamentais machistas.

Ademais, observa-se que o descumprimento de medidas protetivas também é visivelmente alto entre homens maiores de 50 anos.

Também se buscou junto a Polícia Civil do Distrito Federal dados referentes a ocupação laboral das vítimas e dos autores do delito de descumprimento de medidas protetivas. Confira-se:



A Polícia aponta que, de um total de 1.340 registros de ocorrências, em 49% delas (1.295) não foi informada a profissão do autor. Diante disso, optou-se por trazer os dados apenas para tecer ponderações a respeito do prejuízo decorrente da ausência de informações em casos que envolvam violência doméstica.

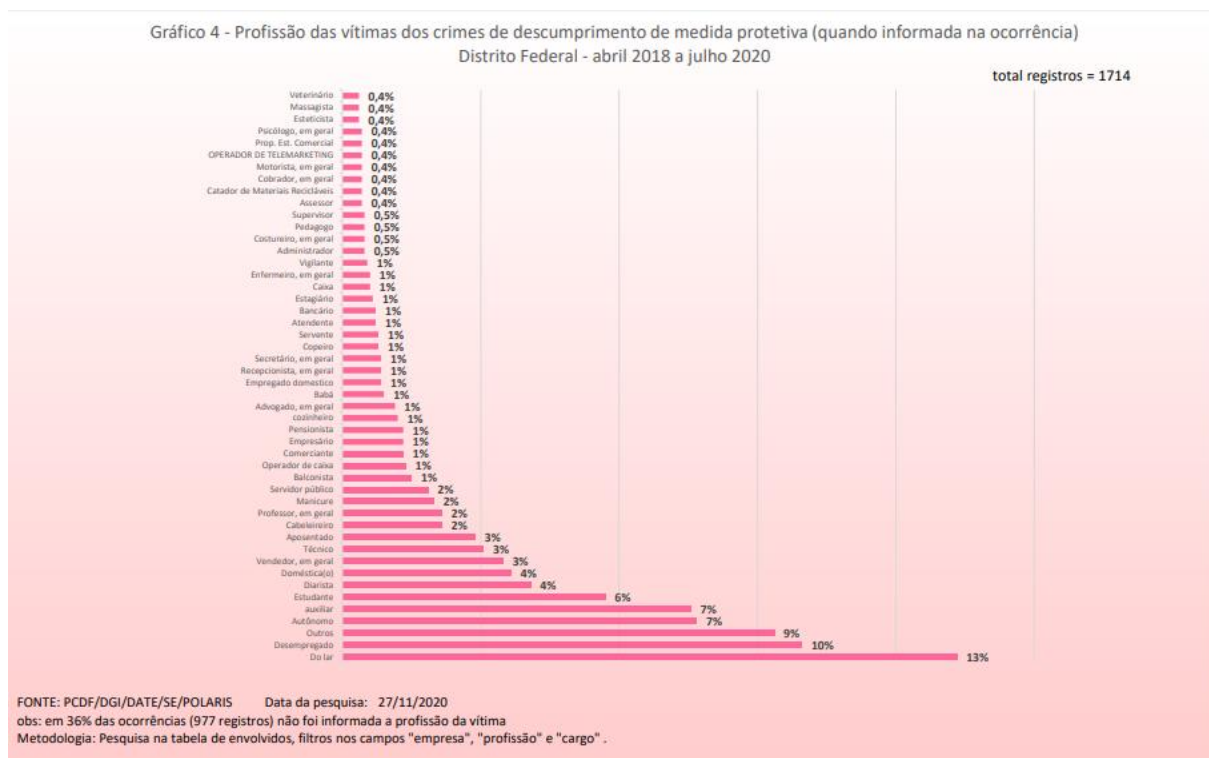
Sem dados precisos é impossível traçar boas e eficientes estratégias políticas para o combate à violência de gênero. Como direcionar a atenção do Estado para aquelas categorias que mais parecem desrespeitar as medidas protetivas? Como entender a dinâmica da violência de gênero por trás da organização social do trabalho?

Como afirmou Ela Wiecko (2020) em aula ministrada na Escola Paulista de Magistratura de São Paulo, as origens da desigualdade de gênero estão intimamente atreladas às origens da divisão social do trabalho baseada no sexo.

Vale também dizer que os dados referentes à profissão, geralmente, demonstram o grau de instrução dos envolvidos. Sem mencionar que, diante de uma possível condenação criminal os autores do descumprimento sejam levados a pensar duas vezes antes de agir de incorrer no delito, uma vez que podem comprometer a estabilidade de seus empregos. Daí a importância de se perceber que a maioria dos registros se dá entre os desempregados.

Diante dessa lacuna, chama-se atenção apenas para as profissões que aparecem com no mínimo 0,5% de ocorrência, entre elas: policial (0,5%), servidor público (0,5%), comerciante (0,6%), aposentado (0,6%), empresário (0,6%), pintor (0,7%), vigilante (0,7%), auxiliar (0,8%), servente (0,8%), vendedor (0,8%), motorista (0,9%), pedreiro (1,5%), autônomo (1,9%), outros (3,2%) e com o maior índice, aparecem os desempregados (5,7%).

Por outro lado, felizmente, os dados relacionados às mulheres são mais frequentemente registrados, como verificado a seguir:



No caso das mulheres, a Polícia informa que em 36% das ocorrências, mais precisamente em 977 registros, de um total de 1.714, não foi informada a profissão da vítima.

A informação a respeito da ocupação laboral das mulheres concede elementos ao Ministério Público para instruir a denúncia, ressaltando pontos que permitam ao juízo avaliar o risco a que está exposta a vítima. Verifica-se até que ponto ela tem contato com outras pessoas, por exemplo, bem como se possui renda própria. Nesse caso, pode haver até a concessão de novas medidas protetivas, para além das que já foram descumpridas e não se mostraram suficientes. Às vezes faltou proibir o contato do réu com outras pessoas além da vítima, ou a proibição de frequentar o estabelecimento onde ela trabalha.

Ressaltados os motivos que justificam o importante registro, destacam-se as profissões que apareceram com no mínimo 2% nos registros: servidora pública, manicure, professora, cabeleireira, aposentada (3%), técnica, vendedora, doméstica (4%), diarista (4%), estudante (6%), auxiliar (7%), autônoma (7%), outros (9%), desempregada (10%) e do lar (13%).

Contudo, o leque de profissões é variável e na lista também aparecem psicólogas, veterinárias, enfermeiras, catadoras de lixo.

3.3- ANÁLISE DOS PROCESSOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Conforme explicado anteriormente, o intuito inicial dessa pesquisa era realizar um levantamento dos processos criminais ajuizados em razão do descumprimento de medidas protetivas nas varas de violência doméstica do Distrito Federal, entre abril de 2018 e julho de 2020. Contudo, solicitadas as informações ao Tribunal de Justiça foi informado que não seria possível fornecê-los, uma vez que o Conselho Nacional de Justiça – CNJ ainda não criou código especificando o assunto da infração de descumprimento, impossibilitando a busca dos dados pelo próprio Tribunal. Diante da ausência de código na tabela unificada de assuntos do CNJ¹⁶, cada Vara tem classificado o crime de uma forma, colocando como desobediência (código 3572), ou como crimes praticados por particular contra a Administração em Geral (código 5872) ou como desobediência a decisão judicial sobre perda ou suspensão de direitos (código 3595), entre outros.

Desse modo, optou-se por realizar-se busca no próprio sítio eletrônico do Tribunal no campo reservado a consulta por jurisprudência. Como critério de pesquisa, foram utilizados os seguintes termos: “descumprimento”, “medida”,

¹⁶ Os códigos de identificação podem ser conferidos no site do CNJ <https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_assuntos.php>. Acesso em 20 de abr. de 2021.

“protetiva”, “artigo 24-a”. Filtrou-se os resultados de acordo com o mesmo recorte temporal analisado nos dados da PCDF, ou seja, de abril de 2018 a julho de 2020. A busca abarcou as decisões da Presidência, súmulas, acórdãos das Turmas Recursais, acórdãos dos Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), decisões monocráticas, jurisprudência em temas, acórdãos e informativos de jurisprudência.

Foram identificados 40 documentos consistentes em acórdãos, assim especificados:

RESULTADOS DA PESQUISA JURISPRUDENCIAL	
SITUAÇÃO DO PROCESSO	NÚMERO DE PROCESSOS
Processos em Segredo de Justiça	1
Processos Físicos	13
Processos Eletrônicos	26
TOTAL	40

*Fonte: elaboração própria

A quantidade encontrada é extremamente baixa, principalmente, se considerarmos o período abrangido e os dados da Polícia Civil, que demonstram o total de 2.554 procedimentos instaurados em razão do descumprimento de medidas protetivas, que, em tese, poderiam levar ao ajuizamento de ações criminais.

Entretanto, o número abaixo do esperado permitiu uma análise mais atenta das informações contidas nos processos.

Excetuando-se o processo em segredo de justiça, os demais estão classificados da seguinte forma:

CLASSIFICAÇÃO DOS PROCESSOS	QUANTIDADE
Recurso de apelação	36
Habeas corpus	2
Conflito de Jurisdição	1

*Fonte: elaboração própria

Inicialmente, far-se-á a análise dos 36 processos nos quais houve a interposição de recurso de apelação. Os 36 processos foram distribuídos pelos 20 Juizados de Violência Doméstica do DF, conforme detalhado a seguir:

DISTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS NOS JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR DO DISTRITO FEDERAL	
1º JVD DE BRASÍLIA	1
2º JVD DE BRASÍLIA	1
3º JVD DE BRASÍLIA	3
JVD DE TAGUATINGA	3

JVD DE PLANALTINA	3
JVD DE SOBRADINHO	3
JVD DE BRAZLÂNDIA	2
JVD DE GAMA	-
1º JVD DE CEILÂNDIA	-
2º JVD DE CEILÂNDIA	3
JVD DE PARANOÁ	7
JVD DE SAMAMBAIA	2
JVD DE SANTA MARIA	1
JVD DE SÃO SEBASTIÃO	2
JVD DE NÚCLEO BANDEIRANTE	-
JVD DE RIACHO FUNDO	-
JVD DE ÁGUAS CLARAS	1
JVD DE RECANTO DAS EMAS	4
JVD DE GUARÁ	-
JVD DE ITAPOÃ	-

*Fonte: elaboração própria

Interessante notar que, embora a cidade de Ceilândia e Planaltina apareçam nos dados da Polícia Civil como os locais onde mais ocorreram os descumprimentos de medidas protetivas, a cidade que mais aparece nos dados relativos aos processos é a região administrativa do Paranoá, com 7 processos.

Não foram localizados processos no Gama, no Núcleo Bandeirante, no Riacho Fundo, no Guará ou no Itapoã.

Também foram levantadas informações sobre o número de condenações em primeira instância em relação ao crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência:

JULGAMENTO	NÚMERO DE PROCESSOS
CONDENAÇÕES EM PRIMEIRA INSTÂNCIA	32
ABSOLVIÇÕES EM PRIMEIRA INSTÂNCIA	3
DENÚNCIA REJEITADA	1

*Fonte: elaboração própria

*Excluídos os processos de habeas corpus e o de conflito de competência

Observa-se que, na quase totalidade dos processos analisados, houve condenação em primeira instância pelo crime de descumprimento de medida protetiva, descrito no artigo 24-A da Lei Maria da Penha.

No que tange às condenações, verificou-se que elas se fundamentaram na ciência do réu em relação a decisão que concedeu as medidas protetivas, por meio da devida intimação, assim como na palavra da vítima, quando em harmonia com outras eventuais provas acostadas aos autos, como o inquérito policial. Em muitas oportunidades, o próprio réu confessava o delito em audiência.

Nas três absolvições concedidas, afastou-se o dolo do réu diante do restabelecimento da relação afetiva entre os envolvidos, mesmo que sob a vigência das medidas protetivas, o que demonstraria a suposta anuência da vítima. Duas das três absolvições foram revertidas em condenações em grau de recurso e a outra mantida.

Quanto à denúncia rejeitada, o Tribunal mandou recebê-la e dar continuidade ao processo ante a suficiente demonstração de autoria e indícios de materialidade do crime. Até o momento da presente pesquisa, o processo encontrava-se aguardando intimação do réu.

Nos casos de condenação, na maioria dos processos, a pena foi imposta no mínimo legal, isto é, três meses de detenção, em regime inicial aberto. Ignorada a fração de dias, tem-se o seguinte resultado em relação a pena aplicada pelo descumprimento de medida protetiva:

PENA INDIVIDUALIZADA PELO CRIME DE DESCUMPRIMENTO EM PRIMEIRA INSTÂNCIA	
NÚMERO DE MESES	NÚMERO DE PROCESSOS
3 MESES	21
4 MESES	1
5 MESES	3
6 MESES	3
7 MESES	2
8 MESES	1
9 MESES	-
10 MESES	1

*Fonte: elaboração própria

*Excluídos os processos de habeas corpus e o de conflito de jurisdição

*Excluídos os processos em que o réu foi absolvido e o que a denúncia foi rejeitada

Contrariamente ao esperado pelo senso comum, é praticamente impossível que algum condenado pelo crime de descumprimento de medida protetiva seja efetivamente preso, seja porque a pena cominada em abstrato e aplicada em concreto é baixa, seja porque o regime de cumprimento de pena em crimes punidos com detenção é o aberto ou semiaberto. Constatou-se que, na maioria dos casos, foi determinado o regime aberto, em conformidade com o artigo 33, §2º, “c” do Código Penal – CP¹⁷.

¹⁷ Art. 33 - A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semi-aberto ou aberto. A de detenção, em regime semi-aberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado.[...] § 2º - As penas privativas de liberdade deverão ser executadas em forma progressiva, segundo o mérito do condenado, observados os seguintes critérios e ressalvadas as hipóteses de transferência a regime mais rigoroso: [...] c) o condenado não reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a 4 (quatro) anos, poderá, desde o início, cumpri-la em regime aberto.

A execução da pena em regime aberto deve ser feita em casa de albergado ou estabelecimento adequado, contudo, de acordo com TJDFT, o DF não possui casa de albergado, nesse caso, o juízo das execuções verifica a possibilidade da concessão de prisão domiciliar¹⁸.

Outro fator, é que, na maioria dos processos, aplica-se a substituição da pena privativa de liberdade por uma restritiva de direito ou a suspensão condicional da pena, como verificado a seguir.

No tocante à aplicação ou não das penas restritivas de direito em substituição a pena privativa de liberdade, chegou-se ao seguinte resultado:

APLICAÇÃO DO ARTIGO 44 - CP	
SUBSTITUIÇÃO DA PENA	8
NÃO SUBSTITUIÇÃO DA PENA	26

*Fonte: elaboração própria

*Excluídos os processos de habeas corpus e o de conflito de competência

*Excluído o processo em que o réu foi absolvido e o que a denúncia foi rejeitada

Segundo dispõe o artigo 44 do Código Penal, verificando-se que a pena privativa de liberdade aplicada não é superior a quatro anos, que o crime não foi cometido com violência ou grave ameaça à pessoa, que o réu não era reincidente em crime doloso, bem como analisada sua culpabilidade, seus antecedentes, sua conduta social e sua personalidade, o juízo pode decidir pela substituição da pena privativa de liberdade para uma pena restritiva de direitos, se os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente.

Nesse ponto, constata-se uma divergência nas decisões quanto à existência de violência no descumprimento de medida protetiva. Em 8 processos aplicou-se a referida substituição, o que demonstra que em 8 situações o descumprimento de medida protetiva não foi encarado como circunstância que envolva violência contra a mulher. Não obstante, em segunda instância, já tem se entendido que o descumprimento de medida protetiva de urgência, além de configurar o crime previsto no artigo 24-A da Lei nº 11.340/2016, também consubstancia violência doméstica contra a mulher, na medida em que configura violência psicológica e causa dano emocional, nos termos do artigo 7º, da Lei Maria da Penha. Nesse sentido, pode obstar a substituição da pena corporal por medida restritiva de direitos,

¹⁸ A informação pode ser conferida em <<https://www.tjdft.jus.br/informacoes/execucoes-penais/vep/informacoes/prisao-domiciliar>> Acesso em 20 de abr. de 2021.

nos termos do enunciado de Súmula nº 588 do STJ, bem como pelo inciso I do artigo 44 do Código Penal¹⁹.

Como mencionado, havendo violência, outro óbice para a aplicação da substituição da pena privativa de liberdade em restritiva de direito é a Súmula nº 588 do STJ, segundo a qual “a prática de crime ou contravenção penal contra a mulher com violência ou grave ameaça no ambiente doméstico impossibilita a substituição de pena privativa de liberdade por restritiva de direitos”.

Após realizada a dosimetria da pena e definido o seu regime de cumprimento, nos casos de não aplicação da restritiva de direito, aplica-se a suspensão condicional da pena, se preenchidos os requisitos do artigo 77 do CP:

Art. 77 - A execução da pena privativa de liberdade, não superior a 2 (dois) anos, poderá ser suspensa, por 2 (dois) a 4 (quatro) anos, desde que:
I - o condenado não seja reincidente em crime doloso;
II - a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias autorizem a concessão do benefício;
III - Não seja indicada ou cabível a substituição prevista no art. 44 deste Código.

Vejam os:

APLICAÇÃO DO ARTIGO 77 - CP	
PROCESSOS COM SUSPENSÃO CONDICIONAL DA PENA	15
PROCESSOS SEM SUSPENSÃO CONDICIONAL DA PENA	19

*Fonte: elaboração própria

*Excluídos os processos de habeas corpus e o de conflito de competência

*Excluído o processo em que o réu foi absolvido e o que a denúncia foi rejeitada

A suspensão condicional da pena visa evitar o aprisionamento do réu condenado a uma baixa pena pelo crime cometido, da conhecida “profissionalização” do crime que acontece no interior das prisões (GRECO, 2016, p. 757).

Cumpridas as condições durante o período da suspensão, a pena é extinta. Contudo, a condenação poderá ser considerada para fins de reincidência e maus antecedentes (GRECO, 2016, p. 765).

Entende-se que a suspensão é positiva, na medida em que, impondo-se ao réu o dever de cumprir algumas condições, o Poder Judiciário pode acompanhar tanto o cumprimento das condições quanto o quadro de violência durante o período que durar suspensão.

¹⁹ (Acórdão 1198876, 20180610051142APR, Relator: DEMETRIUS GOMES CAVALCANTI, 3ª TURMA CRIMINAL, data de julgamento: 5/9/2019, publicado no DJE: 10/9/2019. Pág.: 239/252)

Contudo, é importante dizer que, na prática, é recomendado ao réu que não aceite a suspensão condicional da pena, que geralmente é estabelecida pelo prazo de dois anos, para que, ao invés disso, cumpra a pena imposta pela sentença condenatória, uma vez que é irrisória.

A bem da verdade, o que se observa é que, com a criminalização da conduta de descumprimento de medida protetiva, o maior peso para o réu é suportar a repercussão social do estigma da criminalização e de uma provável condenação penal.

Outro aspecto analisado nas sentenças foi a quantidade de ações julgadas por juízas e por juizes:

CASOS APRECIADOS POR:	
JUIZ	14
JUÍZA	22

*Fonte: elaboração própria

*Excluídos os processos de habeas corpus e o de conflito de competência

Dos 36 processos, 22 foram apreciados por mulheres, em Juizados de Violência Doméstica, o que é extremamente importante do ponto de vista da representatividade de gênero na composição do sistema de justiça. Por outro lado, o número de homens ainda é superior.

Em determinados casos, esse aspecto mostra-se relevante, principalmente quanto ao grau de conforto que a mulher pode sentir ao ser ouvida por sua semelhante em situações que expõe informações de foro íntimo. Ademais, sabe-se que o âmbito jurídico é marcadamente masculino e que essa discrepância pode ser obstáculo para a análise dos casos pela perspectiva de gênero.

A título de exemplo, cita-se o caso de um juiz que, ao proferir seu veredicto, em audiência, fez o seguinte comentário: “Realmente, não vislumbro ofensa à integridade psíquica da vítima com a mensagem enviada. Fosse esse o único bem jurídico tutelado, o fato seria atípico (atipicidade material). No entanto, o bem jurídico imediato foi atingido, existindo tipicidade formal e material”.

Observa-se que, superficialmente, poderia argumentar-se a inexistência de violência, no caso em que o réu apenas se aproxima da vítima ou lhe manda mensagens sem proferir ofensas, ameaças ou sem deferir-lhe golpes que atinjam sua integridade física. Todavia, a intenção do legislador foi justamente evitar a

necessidade de reiteração de episódios de violência física ou verbal, para que a mulher consiga proteção do Estado.

A não observância das medidas protetivas não deve, de forma alguma, ser minimizada, como o fez esse magistrado, uma vez que pode vir a causar considerável abalo psíquico na mulher ofendida ou até mesmo agravar a situação daquelas que já se encontram nessa situação e buscam superá-la.

Também foram analisadas as defesas apresentadas pelos réus. Inicialmente, apresenta-se o panorama de processos em que houve defesa técnica particular ou defesa técnica oferecida pelo Estado, por intermédio da Defensoria Pública. Destaca-se que a análise das defesas só foi feita nos processos eletrônicos, haja vista não serem disponíveis nos processos físicos:

DEFESA	
DEFESA PARTICULAR	6
DEFENSORIA PÚBLICA	14
NUCLEOS DE PRÁTICA JURÍDICA	3

*Fonte: elaboração própria

*Excluídos os processos de habeas corpus e o de conflito de competência

É indiscutível o papel desempenhado pela Defensoria Pública na assistência àqueles mais vulneráveis. Nesse aspecto, a Lei Maria da Penha também conferiu especial função ao órgão. Os artigos 27 e 28 da Lei determinam que a mulher em situação de violência doméstica e familiar deve estar acompanhada de advogada em todos os atos processuais, garantindo-se acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita tanto em sede policial quanto na seara judicial²⁰. Contudo, segundo as informações contidas em atas das audiências de instrução e julgamento, tanto dos processos eletrônicos quanto dos físicos, levantou-se o seguinte número de assistência jurídica:

ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA EM ASSISTÊNCIA A MULHER	
PROCESSOS QUE MENCIONAM A PRESENÇA DA DEFENSORIA PÚBLICA	1
PROCESSOS QUE NÃO MENCIONAM A PRESENÇA DA DEFENSORIA PÚBLICA	25
PROCESSOS QUE MENCIONAM A PRESENÇA DE DEFESA PARTICULAR	6
FAJ/OAB	1

*Fonte: elaboração própria

²⁰ Art. 27. Em todos os atos processuais, cíveis e criminais, a mulher em situação de violência doméstica e familiar deverá estar acompanhada de advogado, ressalvado o previsto no art. 19 desta Lei.

Art. 28. É garantido a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado.

*Excluídos os processos de habeas corpus e o de conflito de competência

*Em dois processos físicos não houve juntada da ata de audiência

*Excluído o processo em que a denúncia foi rejeitada

Constata-se que em apenas um dos processos a mulher estava acompanhada pela Defensoria Pública e em 6 estavam acompanhadas por advogada particular.

Segundo afirma Ela Wiecko (2013):

A assistência jurídica faz uma diferença enorme para as mulheres, pois lhes dá condições de entender o processo judicial e de ficarem menos vulneráveis às argumentações utilizadas pela defesa dos agressores e mesmo de juízes/juízas e de promotores/promotoras que buscam o arquivamento em nome da preservação da família.

Mas, infelizmente, a medida não é observada e as mulheres são comumente desacompanhadas ao longo do processo, o que é extremamente prejudicial.

Constatou-se também que as medidas protetivas mais concedidas nos autos são as de proibição de contato e de aproximação com a vítima, bem como as de afastamento do lar.

O descumprimento acontece por diferentes razões, entre eles, destaca-se a indignação dos réus, assim que são intimados. Os relatos das vítimas demonstram o sentimento de vingança dos réus que, por se sentirem traídos, vão atrás da mulher para “tirar satisfação”. Nesses episódios desferem ofensas, ameaças ou partem para a agressão física, por isso, cometem tanto o crime de descumprimento de medida protetiva, como outras infrações.

Em um depoimento colhido em sede policial o réu afirmou que "tinha pleno conhecimento da existência das Medidas Protetivas, entretanto, por amá-la muito, as descumpre". Ao chegarem no Tribunal, os depoimentos mudam e veiculam diversas justificativas e argumentos na tentativa de se livrarem da responsabilidade criminal.

Alguns argumentos e teses propostas pela defesa merecem atenção. Entre eles destacam-se os de (in)competência do juízo, atipicidade da conduta por ausência de dolo, insuficiência de provas, consunção para evitar o *bis in idem* e, por fim, atipicidade da conduta ante o consentimento da vítima.

Segue detalhamento da quantidade de vezes que as teses aparecem nos processos eletrônicos:

TESES DEFENSIVAS	
Incompetência do juízo	2
Ausência de dolo	8
Insuficiência de provas	10
Princípio da consunção	5

*Fonte: elaboração própria

*Excluídos os processos de *habeas corpus* e o de conflito de competência

Como explicado, a insistência em insurgir-se contra a competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar acompanha a Lei Maria da Penha desde a sua criação. No que tange ao artigo 24-A, assim que a conduta foi definida como tipo penal especial, uma controversa tese passou a ser suscitada. Questionou o Delegado Ruchester Marreiros (CONJUR, 2018):

Assim, portanto, teremos que enfrentar o artigo 41 da Lei 11.340/06 ao dispor que aos “crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a [Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995](#)”. Esse é o ponto! O descumprimento de medida protetiva é uma violência doméstica? É familiar? É contra a mulher? É de menor potencial ofensivo? É de rito sumaríssimo? É de competência dos Juizados Especiais Criminais com aplicação das medidas despenalizadoras?

[...]

Acaso se entenda que o crime contra a administração da Justiça por descumprimento de medida protetiva se aplique a todo o regramento da Lei 11.340/06 e seja compreendido como um crime contra a mulher, de forma indireta, nenhum dos institutos acima poderia ser aplicado, no entanto, não se pode fazer analogia in malam partem, pois o artigo 41, já mencionado, e o artigo 17 da mesma lei vedam “a aplicação, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa”. Ambos os dispositivos (17 e 41) tratam de crime contra a mulher, diretamente, e não indiretamente.

Nessa toada, verificou-se tese defensiva que alegava a incompetência do Juizado de Violência Doméstica, arguindo a competência dos Juizados Especiais Criminais em razão da baixa pena cominada ao crime, caracterizando-o como crime de menor potencial ofensivo. Somado a isso, argumenta-se não se tratar de crime baseado na desigualdade de gênero, como prevê o artigo 5º da Lei Maria da Penha, ausente, portanto, a violência de gênero. De igual modo, a inadequação procedimental se daria pelo fato de que o sujeito passivo direto do crime é o Estado e não a mulher em situação de violência, que só seria atingida de forma reflexa.

Frise-se que a tese da ausência da violência baseada no gênero não é novidade, inclusive, é comumente utilizada até por juízes para fundamentar decisões de declínio de competência, principalmente diante de casos em que a violência de gênero é mais velada, como nas hipóteses de violência patrimonial. Essa é mais uma forma de resistência à mudança de paradigma provocado pela Lei Maria da Penha. Como explica Thiago Ávila (2019, n.p.):

Em diversas situações o Judiciário tem artificialmente reduzido o conceito de “violência baseada no gênero”, constante do caput do art. 5º da LMP, exigindo para a incidência da lei prova de uma especial “vulnerabilidade” da vítima no caso concreto, quando em verdade a vulnerabilidade das mulheres já é presumida pela lei em razão da discriminação estrutural nas relações sociais, ou ainda exigindo uma especial “motivação de gênero”, como uma espécie de “dolo de dominação masculina” (v.g., BRASIL, 2015). Essa argumentação é uma perigosíssima válvula de esvaziamento da teleologia protetiva da LMP.

Felizmente, a jurisprudência tem entendido que compete ao Juizado de Violência Doméstica processar e julgar as ações penais em que a conduta do réu afronta a norma inserta no artigo 24-A da Lei nº 11.340/2006, tendo em vista o inegável abalo psicológico que o descumprimento causa na mulher.

Esse entendimento inclusive foi exarado pela Deputada Gorete para embasamento do seu parecer favorável ao Projeto que deu origem a alteração em análise, no qual afirmou:

Muitas decisões, anteriores à decisão do STJ, entendiam que o crime de desobediência à ordem judicial de deferimento de medidas protetivas de urgência seria de competência do Juizado Especial Criminal, pois a vítima seria tão somente o Estado. Todavia, esse entendimento desconsidera que a mulher é vítima de violência psicológica com o ato de perseguição que configura a desobediência à ordem judicial, bem como esvazia de sentido a Lei n. 11.340/2006, pois é essencial que a comunicação da prática desse crime seja endereçada ao Juiz do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, para que tome as novas medidas necessárias.

Indiscutível que violência psicológica também é uma forma de violência contra a mulher, logo, com acerto a jurisprudência que se consolida nesse sentido.

Outra tese constantemente trazida aos autos é a da atipicidade da conduta por ausência de dolo no descumprimento das medidas protetivas de urgência.

Segundo as lições de Bitencourt (2020, n.p.), o elemento subjetivo do crime reside na voluntariedade do agente de, conscientemente, desobedecer a ordem judicial a ele imposta. Portanto, é imprescindível que os réus tenham sido intimados da decisão que deferiu as medidas protetivas e que isso seja devidamente demonstrado nos autos.

Contudo, muito embora tenha sido comprovada intimação do réu em todos os processos analisados, a defesa sempre alega uma falta de “intenção” do réu, que, supostamente, só queria tratar sobre assuntos relacionados aos filhos, ou sobre eventuais processos em andamento.

Sobre esses aspectos, vale trazer à tona uma rápida reflexão a respeito da complexidade que envolve os casos de violência doméstica.

Muitas vezes, as instituições de assistência ou o próprio Poder Judiciário não reconhecem ou negligenciam a necessidade de um olhar especial voltado à situação de vulnerabilidade da mulher ofendida. Diante disso, no decorrer do processo, sem a devida atenção, podem ocorrer violações aos direitos fundamentais da mulher, direitos esses que deveriam ser materializados e garantidos ao longo do processo. Como acontece nas ações de guarda e regulamentação de visitas, por exemplo. Sem o devido cuidado e sensibilidade que a questão demanda, facilmente o que era para ser uma garantia de direitos e deveres pode tornar-se um pesadelo para a mulher, caso tenha que encontrar o agressor toda vez que for o dia dele buscar ou devolver o(a) filho(a). Ou, como observado nessa pesquisa, as decisões que concedem medidas protetivas, como a que proíbe o contato do acusado com a mulher, ignoram e não resolvem como se daria a visita do acusado aos filhos, ou como devem ser as conversas sobre outros processos em andamento.

Essa falta de cuidado, implica em prejuízo tanto para a mulher quanto para o réu, que, talvez esteja realmente apenas querendo tratar de questões estritamente referentes aos filhos.

Outra defesa recorrente nos autos é a embriaguez como motivo excludente do dolo. Contudo, a tese não é aceita, tendo em vista que na maioria dos casos a embriaguez é voluntária.

Mais um fator interessante constatado é que, na tentativa de eximir a responsabilidade do réu, a defesa também invoca o analfabetismo funcional do acusado, ou seja, sustenta que, como o réu não sabe ler nem escrever, a simples entrega de um papel contendo uma decisão judicial não comprova que ele de fato estava ciente das medidas e de que seu descumprimento implicaria em crime. Em um trecho de uma peça defensiva afirma-se que “a acusação caberia provar que o réu teve conhecimento efetivo das medidas, levando-se em conta a condição de analfabeto”.

Daí porque a importância da função exercida pelos oficiais de justiça e da constante capacitação do pessoal que trabalha com questões de violência doméstica, pois um simples detalhe pode levar a impunidade quando não a consequências mais desastrosas.

Nos casos analisados, ficou comprovada a ciência das medidas, haja vista o afastamento do lar em alguns casos, ou intimação até por telefone, ou por ter sido o

réu sido cientificado na própria audiência de justificação. Contudo, não deixa de ser um detalhe importante a ser observado na intimação.

Por derradeiro, cabe ressaltar o que também afirma Bitencourt (2020, n.p.) sobre o dolo na conduta do crime de descumprimento: “É desnecessário que o sujeito ativo seja movido pela finalidade específica de descumprir a decisão judicial, isto é, dispensa a presença do especial fim de agir, que configuraria elemento subjetivo especial do tipo penal”.

Observou-se que o crime do 24-A, geralmente, é acompanhado de outras infrações, como ameaça, violação a domicílio, lesão corporal, ou perturbação a tranquilidade. Dessa forma, a defesa frequentemente argumenta pela necessidade da aplicação do princípio da consunção, sob pena de se punir o réu duas vezes pela prática da mesma conduta.

Segue demonstrativo:

CRIMES CONEXOS	
AMEAÇA	19
LESÃO CORPORAL	8
VIOLAÇÃO DE DOMICÍLIO	8
CONTRAVENÇÕES PENAIS	5
OUTROS	3
APENAS DESCUMPRIMENTO DE MEDIDA PROTETIVA	9

*Fonte: elaboração própria

*A análise foi feita nas denúncias nos processos eletrônicos e extraiu-se a acusação das sentenças, nos processos físicos.

Pelo princípio da consunção, um crime absorve o outro. Ele é aplicado no conflito aparente de normas, quando o juízo deve decidir qual a norma se adequa mais ao caso concreto. Segundo César Roberto Bitencourt (2020,n.p.), ocorre a consunção, quando a “norma definidora de um crime constitui meio necessário ou fase normal de preparação ou execução de outro crime” (BITENCOURT, 2020, n.p.).

Na análise, surgiram argumentos em dois sentidos, ou sustenta-se a absorção do crime de descumprimento, visto que era meio para o crime de violação de domicílio, por exemplo, ou o contrário.

A jurisprudência, no entanto, tem entendido pela não absorção, ressaltando os objetivos protetivos da norma e salientado constituir crime autônomo, que tutela bem jurídico diferente dos demais crimes conexos. Outro ponto ressaltado nas decisões diz respeito ao que está previsto no próprio artigo 24-A, em seu §3º:

Art. 24-A. Descumprir decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência previstas nesta Lei:
[...]

§ 3º O disposto neste artigo não exclui a aplicação de outras sanções cabíveis.

Igualmente, pleiteia-se a absolvição do acusado pela ausência de provas suficientes. Nesse ponto, foi observada uma sistemática impugnação à palavra da vítima, dizendo-a contraditória, confusa, incoerente, insegura, e isolada dos demais elementos probatórios.

Sobre o conjunto probatório, destaca-se que, na maioria dos casos, foram acostados aos autos o inquérito policial, o boletim de ocorrência, eventuais depoimentos de testemunhas e laudos periciais, quando necessário, e colhida prova oral em audiência.

Segundo ensina Aury Lopes Junior (2020, n.p.):

Nessa atividade, a instrução (preliminar ou processual) e as provas nela colhidas são fundamentais para a seleção e eleição das hipóteses históricas aventadas. As provas são os materiais que permitem a reconstrução histórica e sobre os quais recai a tarefa de verificação das hipóteses, com a finalidade de convencer o juiz (função persuasiva).

As provas têm a função de convencer o juiz sobre os fatos relatados. É sabido que, de acordo com a jurisprudência consolidada, a palavra da vítima, nos casos de violência doméstica, reveste-se de especial relevo, uma vez que muitas vezes os atos de violência são cometidos na clandestinidade e em âmbito privado, sem a presença de outras pessoas que possam testemunhar o fato. Não obstante, percebe-se que a palavra da vítima é insistentemente contestada.

Confira-se, a seguir, trecho de alegações finais apresentadas pela Defensoria Pública em audiência:

Ora, nossa legislação exige rigor na investigação, como quando, por exemplo, exige que sejam realizados autos de apreensão, de busca, de avaliação, exames periciais, enfim a documentação necessária para um conjunto probatório robusto, pois, de regra, a escoteira palavra da vítima envolvida nos fatos não é suficiente para uma condenação, pois a lei não lhe defere presunção veracidade, invertendo-se o ônus probatório, como quer o MP. A única presunção admitida em direito penal é a de inocência do réu. É natural que as declarações da vítima invariavelmente sejam exaradas sem a isenção que delas se espera.

Nessa toada, não se ignora a importância que a palavra da vítima esteja em harmonia com demais elementos probatórios, observadas as garantias processuais penais. Contudo, nota-se que, a todo tempo, quem parece estar sob julgamento é a mulher (vítima) e não o acusado (réu).

Por fim, outra tese argumentativa apresentada em defesa que merece reflexão refere-se à atipicidade da conduta diante da suposta anuência da vítima.

Segundo as situações relatadas, sustenta-se que a mulher teria dado início às conversas com o acusado, ou respondido as mensagens, ou até mesmo reatado a relação sem retirar as medidas e, posteriormente, quando desatada a relação novamente, era apontado o descumprimento. A defesa argumenta que, se a proteção é direcionada a vítima e ela mesma abre mão das medidas, não há justa causa para o acusado sofrer repressão criminal.

Sobre o ponto, o TJDF tem decidido que “o crime de descumprimento de medida protetiva de urgência (artigo 24-A da Lei nº 11.343/2006) tutela bem jurídico indisponível, qual seja, a Administração da Justiça. Assim, o descumprimento das medidas protetivas de urgência impostas pelo Poder Judiciário, ainda que com o consentimento da vítima, configura o delito em tela”²¹.

A questão merece reflexão, na medida em que está intimamente ligada à autonomia da mulher, que, em situação de violência doméstica, é drasticamente restringida. Porém, uma vez que a ação referente ao crime de descumprimento de medida protetiva é pública e incondicionada, havendo ciência por parte das autoridades, deve-se dar início aos procedimentos persecutórios.

Questiona-se se o Estado deve ignorar a vontade da mulher, mesmo a pretexto de protegê-la. Confira-se a seguir trecho de uma sentença em que se alegava o consentimento da vítima: “Frise-se que o consentimento da ofendida é aquilatado de forma peculiar nos casos de violência doméstica e familiar, prevalecendo o interesse público sobre a sua vontade individual em determinadas hipóteses”.

É preciso entender a peculiaridade dos crimes que configuram violência doméstica e familiar, uma vez que envolvem relações íntimas de afeto. Ignorar a vontade da mulher é silenciar seus sentimentos e decisões sobre os rumos de sua própria vida. A relação da mulher em situação de violência doméstica com o Estado deve ser de confiança. Ela deve ter a certeza que será ouvida, caso precise de ajuda e de que será plenamente respeitada em suas decisões, quando, evidentemente, livres de coação. O menos recomendável é que o Estado sobreponha sua vontade e também queira lhe dizer o que é certo ou errado, o que se deve ou não fazer. O

²¹([Acórdão 1245366](#), 00057834720188070009, Relator: ROBERVAL CASEMIRO BELINATI, 2ª Turma Criminal, data de julgamento: 23/4/2020, publicado no PJe: 6/5/2020. Pág.: Sem Página Cadastrada)

processo judicial em trâmite é concomitante ao processo de resgate da autonomia e da emancipação da mulher.

Finalizando a análise, observa-se que a maioria das apelações foi interposta pela defesa e não provida pelo TJDF, como demonstrado a seguir:

RECURSOS DE APELAÇÃO DA DEFESA	
APELAÇÕES PROVIDAS	-
APELAÇÕES NÃO PROVIDAS	18
APELAÇÕES PARCIALMENTE PROVIDAS	16

*Fonte: elaboração própria

*Excluídos os processos de habeas corpus e o de conflito de competência

Os casos de parcial procedência das apelações foram majoritariamente de diminuição da pena, uma vez que as circunstâncias judiciais foram julgadas desproporcionalmente aplicadas pelo juízo de piso.

Por fim, o processo sobre conflito de jurisdição destinava-se a definir se o Jjízo competente para julgar a demanda seria o Juizado de Violência Doméstica de Brasília, o qual havia deferido as medidas protetivas de urgência, ou o Juizado de Violência Doméstica do Gama, local onde ocorreu o descumprimento e local de domicílio do réu. O Tribunal decidiu pela competência do Juizado de Brasília, uma vez que o processo de descumprimento de medida protetiva possui conexão instrumental com aquele que determinou as medidas, mesmo que o delito tenha sido cometido em circunstâncias diversas, facilitando a defesa do suposto autor, em nome dos princípios da celeridade e economia processual, ampla defesa e contraditório²².

Observados os variados aspectos sobre o crime de descumprimento de medida protetiva, percebe-se que a criminalização da conduta é positiva em diversos pontos, principalmente, na proteção imediata à integridade física da vítima por meio da prisão em flagrante do acusado. Entretanto, não parece que a medida foi suficiente para inibir a violência doméstica no DF, que dia após dia continua a crescer. Ademais, propostas que transferem ao recrudescimento do poder punitivo do Estado toda a solução do problema da violência, reforçam ainda mais o caráter penal atribuído a Lei Maria da Penha, bem como desviam o foco protetivo e preventivo da Lei, que é precipuamente destinada às mulheres, em como assegurar-lhes uma vida livre de violência.

²² (Acórdão 1225473, 07249613120198070000, Relator: SILVANO BARBOSA DOS SANTOS, Câmara Criminal, data de julgamento: 27/1/2020, publicado no PJe: 30/1/2020. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

4 CRIME X PROTEÇÃO

4.1 O VIÉS PUNITIVISTA ATRIBUÍDO À LEI MARIA DA PENHA

A Lei Maria da Penha representa um triunfo na luta do enfrentamento à violência contra a mulher. A previsão de mecanismos de proteção e de serviços de atendimentos às mulheres revela seu caráter precipuamente preventivo e educativo, com o objetivo de promover e garantir o pleno exercício da cidadania às mulheres. “Não há dúvidas de que a Lei Maria da Penha está provocando deslocamentos discursivos que afirmam cada vez mais os direitos das mulheres relacionados a uma vida livre de violência, rompendo com a ordem de gênero do direito penal” (CAMPOS, 2011, p. 10).

Não obstante, o que se percebe é que, no imaginário popular e até entre os operadores do direito a lei possui um caráter meramente punitivo e de correção. Conforme acentua Ela Wiecko, “[A] a Lei Maria da Penha se transformou no símbolo de punição” (CASTILHO, 2012, p. 65).

Entende-se que “[O] o termo ‘punitividade’, em geral, carrega conotações de excesso. Isto é, a busca da punição além e acima daquela que é necessária ou apropriada.” (MATTHEWS, 2015, n.p).

É preciso considerar que, apesar de a Lei ter impactado normas de natureza penal, como o Código Penal e o Código de Processo Penal, ela não criou nenhum tipo penal incriminador (CAMPOS, 2011, p. 10), mas apenas alterou algumas regras preexistentes com intuito de utilizar o Direito Penal como instrumento de coibição à violência (CASTILHO, 2007, p. 102), e de diminuir o sentimento de impunidade gerado nas mulheres e na sociedade. Entretanto não se pretendia, na proposta apresentada inicialmente pelo Consórcio, que toda resposta estatal ao problema da violência doméstica ficasse ao amparo do Direito Penal.

Quanto às mencionadas alterações, elas foram importantes e necessárias na medida em que se busca romper com a invisibilidade das questões específicas de gênero no âmbito das legislações penais, e traz à tona *the woman question* (CAMPOS, 2011), ou seja, formular a questão da mulher, fazendo com as leis considerem as mulheres, tendo em vista que “[A]a falta de referência à mulher nas legislações implica o ocultamento das relações de poder que regem as relações entre homens e mulheres, em detrimento destas” (BARSTED, 2011, p. 31).

Nesse sentido, acrescentou-se ao artigo 313 do Código de Processo Penal a possibilidade de decretação de prisão preventiva se o crime em apreço envolver violência doméstica e familiar para garantir a execução das medidas protetivas de urgência, bem como alterou a alínea “f” do artigo 61 do Código Penal para prever como circunstância agravante à pena, o crime cometido com violência contra a mulher. Ademais, uma das alterações mais significativas foi em relação ao § 9º do artigo 129 do Código Penal (lesão corporal), pois aumentou a pena máxima em abstrato para três anos. Vale lembrar que a estratégia do aumento da pena, em vez de servir apenas como reforço do rigor penal, se alinha a proposta do Consórcio de retirar a competência dos Juizados Especiais Criminais para processar e julgar crimes decorrentes de violência doméstica. Por fim, outra inclusão, já mencionada, se refere ao artigo 152 da Lei de Execuções Penais que permite ao juiz determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação.

Somada a essas alterações feitas com a Lei Maria da Penha, está a criminalização da conduta de descumprimento de medidas protetivas de urgência, que figura como o primeiro tipo penal inserido na Lei.

Além do impacto nas normas penais, outro fator que pode ter contribuído para a consolidação dessa mentalidade punitivista atribuída à Lei Maria da Penha, é o fato de que, antes de sua criação, os casos envolvendo violência doméstica vinham sendo processados e julgados pelos Juizados Especiais Criminais, sob a égide da Lei nº 9.099/95 e considerados como de menor potencial ofensivo. Esse, inclusive, foi um dos pontos de maior embate nos debates entre o Consórcio e outras representações como o FONAJE, como já explicado. Todavia, após a criação da Lei a competência para processar e julgar questões de natureza cível e criminal decorrentes de violência doméstica passa a ser dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, suspendendo com isso a possibilidade da aplicação de medidas despenalizadoras como a composição cível, a transação penal e a suspensão condicional do processo.

Além desse aspecto, como bem explicado por Ela Wiecko (2007), há ainda um reforço dessa mentalidade pela própria Lei que atribuiu competência cumulativa às Varas Criminais para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, enquanto não fossem criados os Juizados de Violência Doméstica nas comarcas, conforme regra prevista no artigo 33, *in verbis*:

Art. 33. Enquanto não estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as varas criminais acumularão as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, observadas as previsões do Título IV desta Lei, subsidiada pela legislação processual pertinente.
Parágrafo único. Será garantido o direito de preferência, nas varas criminais, para o processo e o julgamento das causas referidas no caput.

Outro ponto, não menos relevante, diz respeito ao fato de que, embora a Lei Maria da Penha disponha sobre a ampla competência dos Juizados de Violência, abarcando tanto matéria cível como criminal, a realidade não tem correspondido ao texto legal. Conforme mencionado no curso *online* ministrado pela Escola de Magistratura, em setembro de 2020, Ela Wiecko afirmou que, hoje no Brasil, a competência atribuída a praticamente todos os Juizados de Violência Doméstica e Familiar é estritamente penal. As demais causas são processadas nas varas comuns de família ou cíveis. Atualmente há apenas dois juizados, localizados em Mato Grosso, que possuem competência ampla.

Essa postura foi reforçada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ quando, em articulação com o Fórum Nacional de Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – FONAVID, na III Jornada da Lei Maria da Penha, determinou pelo Enunciado nº 3 (aprovado em 2014 pelo IV Fonavid) que:

ENUNCIADO 3: A competência cível dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher é restrita às medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, devendo as ações relativas a Direito de Família ser processadas e julgadas pelas Varas de Família.

A seguir, outros enunciados que merecem ser atentamente observados:

ENUNCIADO 35: O juízo de violência doméstica e familiar contra a mulher não é competente para a execução de alimentos fixados em medidas protetivas de urgência.

ENUNCIADO 48: A competência para processar e julgar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência previsto no art. 24-A da Lei Maria da Penha é dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e, onde não houver, das Varas Criminais com competência cumulativa para processar e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher. (APROVADO NO X FONAVID – Recife).

Percebe-se que os próprios enunciados se equivocam quanto à mencionada divergência relativa à natureza jurídica das medidas protetivas, reforçando um viés estritamente penal.

Ela Wiecko V. de Castilho, em sua participação no Seminário sobre a Lei Maria da Penha, realizado no Senado, em 12 de dezembro de 2018, criticou essa postura do Judiciário, ao afirmar que:

A força dos enunciados é muito forte, embora não sejam vinculantes. Principalmente, quando o CNJ, que articulou o Fonavid, nas Jornadas da

Lei Maria da Penha, iniciadas em 2007, não questiona o escancarado descumprimento da lei. Ao contrário, no Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, de 2010, com a atualização feita em 2018, o CNJ trata os juizados como tendo competência exclusiva penal. Essa a regra. A exceção são os juizados de competência cumulativa, ou seja, que aplicam a lei civil e a penal [...].

Não se pode ignorar também o papel central exercido pelas mídias no reforço e na disseminação dessa perspectiva criminal da Lei Maria da Penha, sempre com chamadas e notícias apelando para a necessidade de punições mais severas (CASTILHO, 2007, p. 101).

Por último, cita-se as delegacias de polícia que, por figurarem como porta de entrada e primeira solução que vem à cabeça da sociedade e das mulheres quando o assunto é denunciar o agressor, também reforçam esse viés repressivo, em razão da própria natureza da instituição. Não se nega aqui, o papel fundamental da denúncia e da atuação da polícia exercido no contexto de atendimento à mulher em situação de violência, pois “[A]a Lei Maria da Penha trouxe importantes alterações no papel das polícias civis para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres” (PASINATO, 2011, p. 124), contudo, os centros de referências o Ministério Público, a Defensoria Pública, os centros de saúde, os próprios Juizados de Violência Doméstica também são alternativas asseguradas por lei à mulher, que por muitas vezes, não recorre a essas instituições por falta de conhecimento ou mesmo pela ausência dos serviços em sua localidade.

No episódio divulgado em 25 de agosto de 2019, no podcast “Vire a Chave” do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, ressaltou-se a importância das unidades básicas de saúde que poderiam servir de referência para o acolhimento de mulheres, pelo fato de estarem mais espalhadas pelos municípios brasileiros do que as Delegacias Especializadas da Mulher. Nesse mesmo sentido, a Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003, estabeleceu a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados (BARSTED, 2011, p. 25). A observância a referida norma, anterior a própria Lei Maria da Penha, figura como mais um mecanismo de combate à violência.

A mentalidade punitivista também pode se justificar pela falta de preparo dos agentes estatais para lidar com a nova e diferente perspectiva gerada pela Lei Maria da Penha, que traz um olhar multidisciplinar para o problema da violência doméstica,

além de prever a prestação do atendimento integrado e especializado nas delegacias e demais instituições (CALAZANS, 2011, p. 61).

É inconcebível esperar que somente o direito penal resolva toda complexidade do problema que é a violência de gênero, e “embora a Lei Maria da Penha tenha buscado romper com a dicotomia entre direito civil e direito penal, na prática, tal superação está muito longe de ser realidade” (HEERDT, 2011, p. 317), uma vez que é difícil para juristas, demais colaboradores e profissionais do direito, se desligarem do dogmatismo tão característico do ensino jurídico.

Cabe mais uma vez lembrar que não era esse o objetivo principal do Consórcio e das normas internacionais no contexto de criação da Lei Maria da Penha. A já tantas vezes mencionada Ela Wiecko, que também figurou como integrante do grupo do Consórcio, ressalta que

A ideia que norteou o grupo de mulheres que, individualmente ou representando organizações, numa reunião realizada em agosto de 2002, no Rio de Janeiro, comprometeu-se a lutar por uma lei que instrumentalizasse o Estado brasileiro em prol das mulheres vítimas da violência doméstica e que reconhecesse este tipo de violência como uma violação aos direitos humanos. Daí a proposta de um Juizado que conhecesse as situações de violência doméstica e as apreciasse na perspectiva do direito civil e penal já existente, com assessoramento de equipe multidisciplinar. O enfoque privilegiava diminuir a situação de vulnerabilidade das mulheres que buscam a intervenção do Estado para enfrentar e superar conflitos no âmbito doméstico ou esperam do Estado uma resposta adequada aos danos físicos, psíquicos e patrimoniais que lhes são causados por seus cônjuges ou companheiros (CASTILHO, 2007, p. 102).

Tal reforço do viés meramente punitivo atribuído à Lei é altamente prejudicial na medida em que se coloca como obstáculo para o reconhecimento de violências que não configuram necessariamente como um ilícito penal, definidas por ÁVILA (2019, n.p.) como conflitos abusivos não criminais, mas que também merecem uma resposta estatal contundente.

Em suas palavras:

É o caso, por exemplo, de humilhações realizadas sem a prática de ofensas à honra, como o ato de frequentemente criticar em público uma pessoa, expondo seus erros (assédio moral), sem o uso de expressões ofensivas. Ou o sutil isolamento da vítima de seus familiares e amigos com a finalidade de facilitar o controle de suas ações, ao argumento de que eles supostamente estariam interferindo na relação conjugal, sem a utilização de ameaças ou atos de constrangimento explícitos (Idem).

Diante dos fatos mencionados, compreende-se o porquê, ao criminalizar a conduta de descumprimento de medida protetiva, reforça-se o viés penal atribuído a Lei Maria da Penha e se estimula proposições de soluções no campo penal.

4.2 CRIMINALIZAÇÃO X PROTEÇÃO

Não se pretende negar o aspecto positivo que o artigo 24-A provocou ao trazer mais um mecanismo de enfrentamento à violência doméstica, tampouco minimizá-lo ou desmerecê-lo. Afinal, antes da mudança legislativa,

[...] raramente agressores encaravam a aplicação das medidas protetivas como algum perigo ou ameaça; e tampouco as vítimas entendiam tal norma como proteção, pois ainda se sentiam vulneráveis perante ao agressor. Isso porque, mesmo que o ofensor não cumprisse todos os parâmetros impostos pela lei, não poderia ser penalizado por tal desobediência (SILVA; SANTOS, 2018, p. 12-13).

Contudo, constatado que, mesmo diante da criminalização da conduta, já foram noticiados casos em que a mulher morre, trazendo consigo a decisão que concedeu as medidas, propõe-se a reflexão de que basta uma única conduta de descumprimento para que vidas sejam ceifadas. Nesse caso, o acusado poderá até responder criminalmente após o crime, mas a vida da mulher não lhe será restituída.

Por isso, indaga-se se essa tendência do Estado de recorrer ao rigor penal como medida “messiânica” para resolução de problemas estruturais da sociedade brasileira, seria de fato a melhor escolha política para a questão. Em que medida a criminalização da conduta inibiria por completo as transgressões às decisões judiciais?

Afinal, “quem ganha quando se recorre a um sistema punitivo reconhecidamente falido, a pretexto de garantir a efetividade das medidas protetivas de urgência?” (FRANÇA; SANTOS; ALCÂNTARA, 2018, p. 8-9).

Na sede por vingança, a sociedade sempre aponta para medidas mais severas por parte do Estado, por isso o amplo sucesso popular de propostas legislativas que fortalecem medidas encarceradoras ou que aumentem as penas dos delitos. Agentes políticos que visam a reeleição e o apoio popular têm, diante disso, um prato cheio, pois “é a sociedade a criadora inaugural do crime, qualificativo que reserva às condutas ilícitas mais gravosas e merecedoras de maior rigor punitivo. Após, cabe ao legislador transformar esse intento em figura típica, criando a lei que permitirá a aplicação do anseio social aos casos concretos” (NUCCI, 2020, n.p).

No entanto, nota-se que, ao contrário do que deseja e pensa a população, o conseqüente aprisionamento dos acusados pelo crime de descumprimento de medida protetiva ocorre, mais frequentemente, apenas em casos de prisão em flagrante ou de prisão preventiva, não efetivamente pela condenação.

Diante disso, percebe-se que a criminalização da conduta é, sobretudo, simbólica, uma vez que “o processo penal é uma pena em si mesmo, pois não é possível processar sem punir e tampouco punir sem processar, pois é gerador de estigmatização social e jurídica (etiquetamento) e sofrimento psíquico” (LOPES, 2020, n.p.) Por outro lado, não se nega que “o objeto primordial da tutela no processo penal é a liberdade processual do imputado, o respeito à sua dignidade como pessoa, como efetivo sujeito no processo” (LOPES, 2017, p. 35), aspecto garantista do direito penal que pouca gente conhece. Daí surgem as insatisfações e as desconfianças da população perante o Poder Público.

Como afirma Luciano Souza e Eloisa Yang (2018, p. 13):

[...] é sempre imperioso lembrar das limitações do Direito Penal, especialmente em hipóteses de sua utilização como possível mecanismo de defesa ou promoção de direitos de grupos vulneráveis. Muito embora possam existir situações em que haja carência de tutela em face de bens jurídicos específicos, no geral tem-se observado uma simples expansão penal calcada meramente em seu uso simbólico como forma de confirmação axiológica, por meio do qual os grupos que reivindicam uma ou outra posição se valem da “vitória” legislativa como forma de demonstrar sua superioridade ou importância predominante de sua concepção valorativa sobre aquele assunto.

Entretanto, deve-se questionar, nesse jogo político, como fica a segurança da mulher? A criminalização, realmente, é capaz de diminuir a violência?

A exemplo do que ocorre com a política de drogas no Brasil, a criminalização não resolve os problemas, mas garante-se os aplausos do público.

Como se sabe, a resposta do Direito Penal é repressiva e posterior ao fato, o que no caso da violência de gênero, é um problema, pois a lógica principiológica da Lei Maria da Penha é justamente o oposto. Sob a égide da Lei Maria da Penha, busca-se a segurança da mulher e a resolução dos conflitos de forma prévia e capaz de evitar o agravamento dos quadros de violência futuramente. Até porque, como afirma FRANÇA, SANTOS e ALCÂNTARA (2018, p. 9):

[...] a complexidade dessa forma de violência merecia enfrentamento outro, para além de uma mera tipificação de condutas, como se isso, por si só, minorasse a criminalidade que vitimiza em razão do gênero. Basta atentar para as estatísticas referentes ao feminicídio no Brasil, desde a criação da lei de regência em 2015, para concluir que a criação de mais delitos não produz nada além do recrudescimento estéril da violência.

Por isso, há urgente necessidade de se pensar e desenvolver mecanismos de controle das medidas de forma prévia e eficiente, fornecendo meios para que a ofendida possa obter socorro de forma rápida.

Vale ressaltar que, em muitos casos de violência doméstica, a resposta penal é bem-vinda e desejada pelas mulheres, às vezes, chega a ser a única solução. Contudo, por se tratar de relações íntimas de afeto e envolver diversas outras complexidades, nem sempre as mulheres querem ver os agressores presos ou sendo penalmente processados, como se pode observar no trecho a seguir, retirado do relatório sobre o Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, realizado, em 2019, pelo CNJ:

Uma defensora pública que atua pelas vítimas em uma unidade que deixou de exigir a existência de ação penal para concessão da medida protetiva manifestou que isso foi um grande avanço na comarca, afirmando ainda: Isso tem que permanecer, porque ela quer proteção, mas às vezes ela não quer representar contra o marido dela; ela quer que ele seja tratado, ela quer tratamento para alcoolismo, ela quer tratamento para drogadição, quer tratamento psiquiátrico, e o Estado falha. A verdade tem que ser dita, o Estado brasileiro falha muito com as pessoas que têm deficiências nesse nível – alcoolismo, drogadição, doenças psiquiátricas. A gente não tem uma política pública efetiva (Defensora pública que atua pelas vítimas).

Um dado interessante que se constatou nos processos eletrônicos analisados, foi o tempo que se leva da intimação ao descumprimento das medidas. Em geral, o descumprimento ocorre até 6 meses após a intimação da decisão, dentro desse período foram registrados 18 descumprimentos, em um total de 23 processos eletrônicos analisados (excluídos os dois habeas corpus e o conflito de jurisdição).

Esse número revela um alto risco que a mulher corre logo após requerer as medidas protetivas. Em 7 ocasiões o descumprimento ocorreu em menos de um mês e em quatro ocasiões foi no mesmo dia da intimação! Confira-se:

TEMPO DECORRIDO ATÉ O DESCUMPRIMENTO DA MPU	
NO MESMO DIA	4
MENOS DE 1 MÊS DEPOIS	7
1 MÊS DEPOIS	4
2 MESES DEPOIS	-
3 MESES DEPOIS	1
4 MESES DEPOIS	1
5 MESES DEPOIS	1
6 MESES DEPOIS	-
7 MESES DEPOIS	-
8 MESES DEPOIS	-
9 MESES DEPOIS	-
10 MESES DEPOIS	-
11 MESES DEPOIS	2
MAIS DE 1 ANO DEPOIS	1

*Fonte: elaboração própria

Percebe-se, por conseguinte, a necessidade de se ampliar políticas públicas e mecanismos que protejam as mulheres durante esse período de “enfurecimento” dos

agressores, que não aceitam terem sido denunciados. É preciso que o Estado esteja mais próximo dessa mulher durante esse intervalo de tempo e acompanhe, de alguma forma, o quadro de violência que, como se sabe, é sempre instável.

Nesse aspecto, a simples criminalização do descumprimento não garante por completo proteção às mulheres, pois, “há de se concordar que pouco adianta criar novas normas se ainda prevalece o cenário de baixa efetividade das políticas públicas criadas pela Lei Maria da Penha, com verdadeiro sucateamento e baixo preparo da rede de apoio à mulher vítima [...]” (SOUZA; YANG, 2018, p. 13).

Faz-se necessário pensar novas formas de superar a violência e garantir proteção efetivas às mulheres, para além do *jus puniendi* do Estado.

Cita-se, a título de bom exemplo, o aplicativo Viva Flor, desenvolvido para que mulheres sob a proteção de medidas protetivas possam acionar mais rapidamente a polícia, pelo seu aparelho celular, caso se sintam em risco. Segundo notícia veiculada pelo *site* Agência Brasil, em 02 de abril de 2021, o aplicativo atende, atualmente, 98 mulheres. A medida é oferecida à mulher e, com sua anuência, o aplicativo é instalado em seu celular (BRANDÃO, 2021).

Observa-se que o número de mulheres beneficiadas com a novidade ainda é extremamente baixo. Certamente isso decorre da vagarosa conciliação entre a justiça e as novas tecnologias, que dificultam a implementação de medidas inovadoras e avançadas para resolução de conflitos, bem como das dificuldades e barreiras ligadas à desigualdade digital. Afinal, não são todas as mulheres que possuem um aparelho celular, muito menos que esteja sempre conectado à internet, tendo em vista a vulnerabilidade econômica e social que a maioria delas se encontra. Porém, a medida é excelente e com certeza aponta para novos horizontes e novas formas de combater a violência e garantir proteção às mulheres, afora as medidas incriminadoras.

Para além da criação de aplicativos, pode-se pensar em outras formas de retribuir ao acusado à repreensão adequada pelo descumprimento de medidas protetivas que não sejam necessariamente de cunho penal, como a suspensão da Carteira Nacional de Habilitação – CNH por determinado período, por exemplo. Isso porque, em muitos casos, os veículos são usados pelos autores de violência para intimidar a vítima ou até mesmo para causar-lhe dano físico. Outra possibilidade, é a suspensão de alguns dias no trabalho com o devido desconto salarial, desde que, evidentemente, o empregador seja proibido de demiti-lo por este motivo em

determinado prazo. Ou até mesmo, poderia aplicar-se a medida, já conhecida, de bloqueio de contas bancárias por determinado período, sem que se comprometa a subsistência do réu.

O importante é entender que, se tratando de mudanças na Lei Maria da Penha,

[A] avançar no aperfeiçoamento da Lei significa continuar trilhando um caminho que possibilite a sujeitos de direitos cada vez mais complexos uma nova cidadania política. Sabe-se que isso não é uma tarefa fácil e que nem sempre temos soluções prontas para a complexa realidade em que vivemos. Reconhecer esse desconforto teórico já é um bom começo na difícil tarefa de aliar razão e sensibilidade (CAMPOS, 2011, p. 10).

Apesar disso, atualmente, tramitam Projetos de Lei²³ que vão totalmente na contramão da busca pela efetivação dos direitos das mulheres, exigindo, por exemplo, que sejam ouvidas obrigatoriamente ambas as partes e o Ministério Público para a concessão de medidas protetivas (HAJE, 2020). Ora, pouco adianta “punir o descumprimento se o Poder Judiciário ainda tardar no deferimento das medidas protetivas, muitas vezes com atrasos que podem ser fatais para a vítima” (SOUZA; YANG, 2018, p. 13).

Após anos sem modificações, espera-se que as novas alterações legislativas, que não param de ser propostas para a Lei Maria da Penha, venham para, efetivamente, garantir os direitos das mulheres e não apenas abarrotá-la de dispositivos cheios de boas-intenções, mas com poucos resultados.

CONCLUSÃO

A partir dos dados e das discussões aqui propostas, conclui-se que, a Lei nº 13.641/2018 findou a divergência jurisprudencial e concedeu, em certa medida, mais efetividade para o cumprimento das medidas protetivas de urgência. Não obstante, é importante se atentar para os objetivos norteadores da Lei Maria da Penha e do seu arcabouço principiológico, que busca precipuamente a proteção da mulher por meio do conjunto de esforços de diversos atores da sociedade, como a família e o Estado, por meio de políticas públicas e atuação de suas instituições, de formar a assegurar às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à

²³ PL nº 4814/20- Deputado Nereu Crispim do PSL/RS

convivência familiar e comunitária, como previsto pela Lei logo em seu primeiro artigo.

A Lei não foi criada com o intuito de transferir toda a esperança de resposta para um problema estrutural e complexo da sociedade, que é a violência de gênero, exclusivamente para o âmbito do Direito Penal. Tampouco tem-se que a criminalização do descumprimento pôde conferir total efetividade às medidas.

É claro que, garantir punição proporcional e devida ao agressor nos crimes já previstos no Código Penal e que decorrem de um quadro envolvendo violência doméstica, é também uma das formas de reprimir essa inaceitável violação de direitos humanos. Contudo, é importante salientar que, à época de sua criação, a Lei Maria da Penha sequer criou algum tipo penal.

Com a criminalização da conduta de descumprimento de medida protetiva, o que se tem percebido é que a maioria dos novos Projetos de Lei que seguem em tramitação no Congresso Nacional – CN são de cunho punitivista (LIBÓRIO, 2020), o que reforça o mencionado viés criminal atribuído à Lei Maria da Penha, e desviam o olhar do Estado, para soluções populistas e, geralmente, inócuas. Como afirma Thiago Ávila (2019, n.p.):

Enquanto o direito penal se foca no juízo de reprovabilidade sobre um fato típico, ilícito e culpável, centrando-se na conduta passada do autor, as disposições protetivas da Lei Maria da Penha olham para o futuro, para as necessidades de proteção à mulher. Por isso é tão relevante que os operadores do direito que aplicam a Lei Maria da Penha atuem não apenas com a racionalidade criminal-punitiva, mas incorporem a racionalidade humanista-protetiva)

Por essa razão vislumbra-se uma necessidade de maior ampliação dos mecanismos de prevenção e enfrentamento à violência doméstica, além de garantir que essas medidas cheguem ao pleno conhecimento e uso por parte das mulheres.

Principalmente, tem se constatado que a violência doméstica também consiste em uma resposta do patriarcado ao processo de emancipação das mulheres e sua crescente participação no mercado de trabalho. Segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA, “o índice de violência contra mulheres que integram a população economicamente ativa (52,2%) é praticamente o dobro do registrado pelas que não compõem o mercado de trabalho (24,9%)”. Uma possível explicação é apresentada pelos autores do estudo, que afirmam

que, pelo menos para um conjunto de casais, o aumento da participação feminina na renda familiar eleva o poder de barganha das mulheres,

reduzindo a probabilidade de sofrerem violência conjugal. Em muitos casos, porém, a presença feminina no mercado de trabalho – por contrariar o papel devido à mesma dentro de valores patriarcais – faz aumentar as tensões entre o casal, o que resulta em casos de agressões e no fim da união.

De olho nessas pesquisas e nos padrões de comportamento dos agressores, é mister dar maior efetividade à Lei Maria da Penha e buscar um fim, ou no mínimo, uma drástica redução dos casos de violência no Brasil, pois a emancipação das mulheres só está começando.

A Lei Maria da MP trouxe uma nova perspectiva para as relações familiares, exigindo do Estado posturas que transpassem o âmbito público e alcancem o privado, para a efetivação dos direitos das mulheres. Como explica o Ministro Rogério Schietti Cruz, do Superior Tribunal de Justiça:

O subsistema inerente à Lei Maria da Penha impõe do intérprete e aplicador do Direito um olhar diferenciado para a problemática da violência doméstica, com a perspectiva de que todo o complexo normativo ali positivado tem como mira a proteção da mulher vítima de violência de gênero no âmbito doméstico, familiar ou de uma relação íntima de afeto, como corolário do mandamento inscrito no art. 226, § 8º da Constituição da República (RHC 74.395/MG, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 18/02/2020, DJe 21/02/2020).

Apesar dos percalços, felizmente, uma pesquisa do DataSenado de 2017 mostrou que as mulheres têm reconhecido mais a violência, até aquelas mais sutis, o que já de extrema importância para se romper com o ciclo da violência. Com isso, uma vez que a norma já foi instituída, a divulgação do crime de descumprimento de medida protetiva deve ser expandida, bem como enfatizada sua gravidade, para que então possa atingir seu objetivo.

Ao longo da presente pesquisa, buscou-se, em um primeiro momento, ressaltar o contexto de criação da Lei Maria da Penha e os demais aspectos que rondam o tema da violência doméstica. Procurou-se demonstrar que a violência contra a mulher é um problema social que está presente em todos mundo, mas que no Brasil atinge graves proporções, porque o Brasil é um país com fortes raízes patriarcais, e a violência uma característica estruturante. Buscou-se também demonstrar que a violência contra a mulher se baseia fundamentalmente na violência de gênero e perpassa variados fatores potencializadores da violência que a tornam um problema complexo. Para superar todas as formas de discriminação contra a mulher, diversos instrumentos internacionais passaram a entender e consignar que a violência contra a mulher configura grave violação aos direitos humanos.

Nesse contexto de efervescência por direitos civis, políticos e sociais, o movimento feminista e demais coletivos de mulheres reivindicavam, principalmente, uma resposta do Estado frente a violência doméstica. Foi então que se construiu a Lei Maria da Penha com o intuito de assegurar cidadania plena às mulheres, garantindo a elas proteção contra qualquer tipo de violência. Apesar da vitória no campo formal, a concretização desses direitos se realiza forma muito lenta, enfrentando diversas resistências e atualmente até retrocessos.

Em seguida, demonstrou-se as medidas protetivas de urgência como principal forma de proteção às mulheres, numa reafirmação de que:

[...] embora num primeiro momento a lei tenha sido divulgada como uma aposta no maior rigor no campo penal como medida de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher, as respostas previstas vão mais além da aplicação de penas restritivas de liberdade para os agressores (PASINATO, 2011, p. 120).

Avançando, tratou-se da divergência jurisprudencial a respeito da tipicidade ou não da conduta de descumprimento de medida protetiva de urgência. Depois de consolidado o entendimento pela atipicidade da conduta, o legislativo alterou a compreensão com a edição da Lei nº 13.641/2018, inserindo o artigo 24-A à Lei Maria da Penha para criminalizar a referida conduta.

Mais adiante, a partir dos dados apresentados, muitas inquietações surgiram em torno do impacto gerado pela criminalização da conduta e observou-se que há ainda muitas controvérsias que rondam o tema, como a aplicação ou não da substituição da pena privativa de liberdade por penas restritivas de direito, ou a existência ou não de violência no ato de descumprimento de medida protetiva, bem como se haveria ou não o crime diante do reatamento da relação, ou se se seria o caso de se aplicar o princípio da consunção, entre outras discussões. Constatou-se as baixas penas aplicadas e buscou-se revelar o que de fato ocorre com as condenações pelo crime de descumprimento de medida protetiva.

Por fim, concluiu-se que a inserção do tipo penal descrito no artigo 24-A na Lei Maria da Penha, apesar de ter se apresentado positivamente como mais um mecanismo de enfrentamento a violência doméstica, reforça, em certa medida, o viés criminal atribuído à Lei Maria da Penha. No entanto, acredita-se que:

Não se pode confundir, portanto, a defesa da prerrogativa estatal em possuir instrumentos mais ou menos gravosos para a ampla proteção de direitos humanos com uma suposta intenção punitiva que depositaria no direito penal as maiores expectativas para se lidar com o problema da violência de gênero (LAVIGNE; PERLINGEIRO, 2011, p. 302).

Conclui-se pela importância da compreensão da Lei Maria da Penha para além do aspecto meramente punitivo e da correta aplicação dos mecanismos de enfrentamento à violência que se preocupa, principalmente, em assegurar a segurança e devolver a autonomia à mulher, emancipando-a do perverso ciclo da violência doméstica. Conclusão que dialoga com o trabalho de conclusão do curso de Direito de Mayra Cotta Cardozo de Souza (2009, p. 7), que, completados três anos da entrada em vigor da Lei Maria da Penha, percebia o enfoque punitivo dado à Lei como o entrave para fazer valer suas medidas preventivas e emancipatórias.

REFERÊNCIAS

AVELAR, Daniel Ribeiro Surdi De; SILVA, Rodrigo Fauz Pereira e. Tribunal do Júri: a legítima defesa da honra e a decisão do ministro Dias Toffoli. **Consultor Jurídico – CONJUR**, 2021. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2021-mar-04/opiniao-legitima-defesa-honra-decisao-ministro>>. Acesso em: 7 mar. 2021.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de; GARCIA, Mariana Badawi. Resultado Preliminar: Quantitativo de deferimento de medidas protetivas de urgência no Distrito Federal. No prelo. Disponível em <mpdft.mp.br/portal/pdf/Resultado_Preliminar_-_Deferimento_MPU_no_DF.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. Medidas protetivas da Lei Maria da Penha: natureza jurídica e parâmetros decisórios. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, 2019, v. 157, julho/2019. Não paginado.

BARBOSA, Ruchester Marreiros. Cabe fiança pelo delegado no descumprimento de medida protetiva. **Consultor Jurídico – CONJUR**, 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-10/cabe-fianca-delegado-descumprimento-medida-protetiva>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

BARSTED, Leila Linhares. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista. In: CAMPOS, Carmen Hein De (Ed.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BELLOQUE, Juliana Garcia. Das medidas protetivas que obrigam o agressor – artigos 22. In: CAMPOS, Carmen Hein De (Ed.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Código penal comentado**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Não paginado.

_____. **Parte especial: crimes contra a pessoa**. Coleção Tratado de direito penal. Volume 2. 20. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 662 p. Não paginado.

BRANDÃO, Marcelo. Aplicativo ajuda mulheres com medidas protetivas no DF. **Agencia Brasil**, 2021. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2021-04/aplicativo-ajuda-mulheres-com-medidas-protetivas-no-df>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020. **FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA**, 2020. Disponível em <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 173/2015. Discurso em Plenário da Deputada Erica Kokay, 2015. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=052.2.55.O&nuQuarto=9&nuOrador=2&nuInsercao=42&dtHorarioQuarto=11:20&sgFaseSessao=OD&Data=23/03/2016>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 173/2015. Discurso em Plenário do Deputado Ivan Valente, 2015. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=052.2.55.O&nuQuarto=9&nuOrador=2&nuInsercao=43&dtHorarioQuarto=11:20&sgFaseSessao=OD&Data=23/03/2016>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 173/2015. Discurso em Plenário da Deputada Jô Moraes, 2015. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=052.2.55.O&nuQuarto=9&nuOrador=2&nuInsercao=49&dtHorarioQuarto=11:20&sgFaseSessao=OD&Data=23/03/2016>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 173/2015. Parecer do Deputado Célio Silveira. Comissão de Seguridade Social e Família, 2015. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1349186>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 173/2015. Parecer da Deputada Gorete Pereira. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, 2015. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1445591>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 173, de 2015. Tipifica o crime de descumprimento de medidas protetivas da Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/945767>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 173/2015. Justificação ao Projeto de Lei do Deputado Alceu Moreira, 2015. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1297696&filename=PL+173/20157>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. Casa da Mulher Brasileira é estratégia para reduzir a violência contra a mulher. **Governo do Brasil**, 2019. Disponível em <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2019/11/casa-da-mulher-brasileira-e-estrategia-para-reduzir-a-violencia-contr-a-mulher>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Código de Processo Penal. Decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 5 mar. 2021.

_____. Código Penal. Decreto lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 5 mar. 2021.

_____. Enfrentamento à violência contra a mulher será reforçado com mais unidades da Casa da Mulher Brasileira. **Governo do Brasil**, 2021. Disponível em <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/02/enfrentamento-a-violencia-contr-a-mulher-sera-reforcado-com-mais-unidades-da-casa-da-mulher-brasileira>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. **Governo do Distrito Federal – Geografia**, [S.l.]. Disponível em <<http://www.df.gov.br/333/>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Governo do Distrito Federal – População**, [S.l.]. Disponível em <<http://www.df.gov.br/populacao/>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. Lei Maria da Penha - Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 5 mar. 2021.

_____. Lei nº 13.641, de 3 de abril de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13641.htm#art2>. Acesso em: 14 mar. 2021.

_____. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm#art3>. Acesso em: 14 mar. 2021.

_____. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 5 mar. 2021.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara 4/2016. Parecer da Senadora Vanessa Grazziotin. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, 2016. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3484928&ts=1593936357452&disposition=inline>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara 4/2016. Parecer do Senador Airton Sandoval. Painel de Emendas, 2016. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7229620&ts=1593936358334&disposition=inline>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei nº 4, de 2016. Tipifica o crime de descumprimento de medidas protetivas da Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125318>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. Violência contra a mulher. **Governo do Distrito Federal – Secretaria de Segurança Pública**, 2021. Disponível em <<http://www.ssp.df.gov.br/violencia-contra-a-mulher/>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

CALAZANS, Myllena; CORTES, Iáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein De (Ed.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAMPOS, Carmen Hein De. Razão e sensibilidade: teoria feminista do direito e Lei Maria da Penha. In: _____. **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____; CARVALHO, Salo De. Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica: a experiência brasileira. In: _____. Lei Maria da Pena comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer De. A lei Maria da Pena e o Ministério Público. **Compromisso e Atitude**, 2013. Disponível em <<http://www.compromissoeatitude.org.br/a-lei-maria-da-penha-e-o-ministerio-publico-por-ela-wiecko-v-de-castilho/>>. Acesso em: 05 mar. 2021.

_____. A Lei nº 11.340/06 e as Novas Perspectivas da Intervenção do Estado para Superar a Violência de Gênero no Âmbito Doméstico e Familiar. Lei Maria da Pena - lei nº 11.340/06 [e] Lei de Tóxicos - lei nº 11.343/06: 2º ciclo de estudos. 1ed. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Centro de Estudos, 2007, v. 2, p. 101-118.

_____. 1 Vídeo (2h22min). Medida protetiva de urgência – Ela Wiecko Volkmer de Castilho. Publicado pelo Canal: Escola Paulista da Magistratura - EPM - Oficial, 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=HcRcl2qNtNs>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

_____. Rompendo barreiras: a experiência do projeto de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar na Ceilândia - DF. **Revista Participação** - UNB, Brasília, v. 1, p. 1-12, 2012.

CERQUEIRA, Daniel (coord) et al. Atlas da Violência. **Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA**, 2020. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CNJ. Relatório- O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres. **Conselho Nacional de Justiça**, 2019. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2019/08/7b7cb6d9ac9042c8d3e40700b80bf207.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

CNJ. Violência doméstica: Brasil ganha formulário unificado de avaliação de risco. **Conselho Nacional de Justiça**, 2020. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/violencia-domestica-brasil-ganha-formulario-unificado-de-avaliacao-de-risco/>>. Acesso em: 9 mar. 2021.

EUFRÁSIO, Jéssica. Em 70% dos feminicídios, vítima não denunciou agressões anteriores. **Correio Braziliense**, 2019. Disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/09/01/interna_cidad_esdf,780149/em-70-dos-femicidios-vitima-sofreu-violencia-antes.shtml>. Acesso em: 15 mar. 2021.

FRANÇA, Misael Neto Bispo; SANTOS, Bruna Rafaela de Santana; ALCANTARA, Filipe de Sousa. Anotações sobre o crime de descumprimento de medida protetiva de urgência: um “novo” remédio para o mesmo mal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo. Ano 26, n. 307, p.8-9, junho/2018.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**: Parte Geral. Volume 1. 18 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

GREGORI, Maria Filomena. Violência contra a mulher: a prática do SOS-Mulher (SP). In: **Cenas e queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: ANPOCS, 1993.

GRUNEICH, Danielle; CORDEIRO, Lara. Os 14 anos da lei que mudou a forma como lidamos com a violência contra a mulher. **Consultor Jurídico – CONJUR**, 2020. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-14/gruneich-cordeiro-14-anos-lei-maria-penha>>. Acesso em: 06 mai. 2021.

HAJE, Lara. Projeto fixa requisitos para concessão de medida protetiva para vítima de violência doméstica. **Agência Câmara de Notícias**, 2020. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/699850-projeto-fixa-requisitos-para-concessao-de-medida-protetiva-para-vitima-de-violencia-domestica/>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

HEERDT, Samara Wilhelm. Das medidas protetivas de urgência à ofendida – artigos 23 e 24. In: CAMPOS, Carmen Hein De (Ed.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

IBCCRIM. VIRE A CHAVE: violência contra mulheres e violência de gênero. Entrevistada: Jacira Vieira de Melo, Maria Sylvania Aparecida de Oliveira e Rute Alonso. Entrevistadores: Gabriel Queiroz e Harumi Visconti. [S. l.]: IBCCRIM, 31 jan. 2013. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/0MRWbFmFsTISdDVBQbsFvo?si=ymFj2gRjRgOK3hd2XQTPjw&utm_source=whatsapp&dl_branch=1>. Acesso em: 22 ago. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. Índice de violência doméstica é maior para mulheres economicamente ativas. **IPEA**, 2019. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34977>. Acesso em: 5 mar. 2021.

LAVIGNE, Rosane M. Reis. Caso Fonaje: o ativismo de juízes integrantes do Fórum Nacional dos Juizados Especiais – Fonaje no processo de elaboração da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein De (Ed.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____; PERLINGEIRO, Cecília. Das medidas protetivas de urgência – artigos 18 a 21. In: _____. **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

LIBORIO, Barbara. Maior punição do agressor é o caminho mais presente nas mudanças propostas e pode enfraquecer a lei, segundo organizações que participaram de sua criação. **UOL**, 2020. Disponível em <<https://www.uol.com.br/universa/noticias/azmina/2020/06/17/projetos-de-lei-para-alterar-lei-maria-da-penha-disparam-no-congresso.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2021.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

_____. **Fundamentos do Processo penal**: introdução crítica. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 1232 p. Não paginado.

MATTHEWS, Roger. O mito da punitividade. **Brazil Documentos**, 2015. Disponível em <<https://fdocumentos.tips/document/matthews-roger-o-mito-da-punitividade.html>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

MONTENEGRO, Marília. **Lei Maria da Penha**: uma análise criminológico-crítica. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

NETO, Chico. Delegacia de Atendimento à Mulher chega a Ceilândia. **Agência Brasília**, 2020. Disponível em <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/12/11/df-tera-quatro-unidades-da-casa-da-mulher-brasileira/>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. DF terá quatro unidades da Casa da Mulher Brasileira. **Agência Brasília**, 2020. Disponível em <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/12/11/df-tera-quatro-unidades-da-casa-da-mulher-brasileira/>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Não paginado.

OMS. Folha Informativa – Violência Contra as Mulheres. **OPAS BRASIL**, 2017. Disponível em <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5669:folha-informativa-violencia-contra-as-mulheres&Itemid=820>. Acesso em: 05 mar. 2021.

PASINATO, Wania. Avanços e obstáculos na implementação da Lei 11.340/2006. In: CAMPOS, Carmen Hein De (Ed.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____; SANTOS, Cecilia MacDowell. Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil. **Senado**, 2008. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/mapeamento-das-delegacias-da-mulher-no-brasil#:~:text=O%20governo%20de%20Montoro%20em,sil%2C%20em%20agosto%20de%201985.>>. Acesso em: 11 abril 2021.

PERES, Sarah. Femicídio: Capital ocupa o 5º lugar em ranking nacional de mortes. **Correio Braziliense**, 2020. Disponível em <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/03/09/interna_cidad esdf,832991/femicidio-capital-ocupa-o-5-lugar-em-ranking-nacional-de-mortes.shtml>. Acesso em: 23 mar. 2021.

PIOVESAN, Flávia; PIMENTEL, Silvia. A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. In: CAMPOS, Carmen Hein De (Ed.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SENADO FEDERAL. Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Brasília: Senado Federal. Secretaria de Pesquisa e Opinião. **Coordenação DataSenado**, 2017. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/aumenta-numero-de-mulheres-que-declaram-ter-sofrido-violencia>>. Acesso em: 5 mar. 2021.

SILVA, Aláís Aparecida Bonelli; SANTOS, Nathália Silva e Santos. A repercussão do artigo 24-A da Lei Maria da Penha nos casos de feminicídio. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo. Ano 26, n. 310, p.12-13, setembro/2018.

SOUZA, Luciano Anderson; YANG, Eloisa. O crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência e o desafio em torno da violência de gênero. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo. Ano 26, n. 306, p.12-13, maio/2018.

SOUZA, Mayra Cotta Cardozo de. Entre a proteção da mulher e a punição do agressor: a encruzilhada da Lei Maria da Penha. Trabalho de conclusão de curso. Brasília:UnB, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. Lei Maria da Penha no contexto do Estado Constitucional: desigualando a desigualdade histórica. In: CAMPOS, Carmen Hein De (Ed.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa Da Violência 2015 Homicídio De Mulheres No Brasil. **FLACSO BRASIL**, 2015. Disponível em

<http://flacso.org.br/files/2015/11/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2021.