



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

TATIANE NARDOTTO LIMP

**MEDIDAS PROTETIVAS DA LEI MARIA DA PENHA: UM ESTUDO SOBRE AS
FALHAS DA POLÍTICA PÚBLICA, EFICÁCIA E ALTERNATIVAS.**

BRASÍLIA

2022

TATIANE NARDOTTO LIMP

**MEDIDAS PROTETIVAS DA LEI MARIA DA PENHA: UM ESTUDO SOBRE AS
FALHAS DA POLÍTICA PÚBLICA, EFICÁCIA E ALTERNATIVAS.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Direito e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Roberta Simões Nascimento.

Data:

Brasília

2022

TATIANE NARDOTTO LIMP

MEDIDAS PROTETIVAS DA LEI MARIA DA PENHA: UM ESTUDO SOBRE AS
FALHAS DA POLÍTICA PÚBLICA, EFICÁCIA E ALTERNATIVAS.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Direito e Políticas Públicas.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Doutora Roberta Simões Nascimento
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD/UnB
(Orientadora)

Doutor Gilmar Ferreira Mendes
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD/UnB

Doutora Natasha Schmitt Caccia Salinas
Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas

Doutora Debora Bonat
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD/UnB
Membro Suplente

As mulheres terão alcançado a verdadeira igualdade quando os homens compartilharem com elas a responsabilidade de criar a próxima geração.

Ruth Bader Ginsburg

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus, que sempre me deu forças. Mesmo quando pensava que os obstáculos eram intransponíveis, Ele me mostrou que eu sou, sim, capaz.

À minha mãe, meu exemplo de força, aquela que sempre priorizou meus estudos e, com seu amor incondicional, apoiou-me, encorajou e proporcionou todos os meios que estavam ao seu alcance para me fornecer o suporte necessário para que eu alcançasse meus objetivos pessoais e acadêmicos.

Ao meu marido que tanto me apoiou nesta caminhada, obrigada pela paciência nesses últimos meses em que estive ausente e, nos momentos em que estive presente, por ter compartilhado da minha ansiedade em nossas conversas monotemáticas, resumidas quase sempre à nossa filha e à minha dissertação. Obrigada pelo suporte e por sempre incentivar meu crescimento pessoal e profissional.

À minha irmã, cunhado e sobrinhos, que sempre torcem por mim e me apoiam em todos os desafios.

À minha orientadora, professora Roberta, por seu compromisso e apoio no amadurecimento do tema. Sou extremamente grata pelas ponderações e ensinamentos sempre pertinentes, que foram o diferencial para o aprimoramento da minha pesquisa.

Agradeço a todos os amigos, em nome da minha grande amiga Suzana, pelo apoio, compreensão pela minha ausência em razão dos estudos e por tornarem esse processo o mais leve possível.

Finalmente e, certamente, o agradecimento mais importante, à minha filha, Helena, por ser minha inspiração diária, minha força e esperança de dias melhores. Que você possa vivenciar um mundo mais aberto às diferenças, em que as mulheres sejam respeitadas e possam mostrar seu real potencial.

RESUMO

Esta dissertação apresenta perspectivas para o aprimoramento da implementação das medidas protetivas de urgência, em especial das medidas que obrigam o afastamento do agressor, concedendo eficácia e efetividade às políticas públicas de combate à violência doméstica. Atualmente no país, além da Lei Maria da Penha, que foi um marco protetivo para as mulheres em situação de violência, existem diversas políticas públicas voltadas à prevenção e ao combate da violência doméstica e familiar contra as mulheres. Entretanto, em razão da persistência do problema, torna necessário entender as possíveis falhas dos instrumentos de proteção, mormente o caráter insatisfatório das medidas protetivas, que apesar de serem a principal ferramenta legal de tutela e anteparo às mulheres, não conduz automaticamente à proteção necessária por, entre outros fatores, não contar com instrumentos adequados de monitoração do cumprimento dessas medidas. Assim, o presente estudo busca apontar reflexões quanto à adoção de sistemas de monitoramento eletrônico como auxiliar na fiscalização do cumprimento das medidas protetivas, de modo a reduzir seu descumprimento e, conseqüentemente, a reiteração de atos de violência, em razão da capacidade de dissuadir e intimidar os agressores, aumentando, por outro lado, a credibilidade na legislação, com maior sensação de segurança e fortalecimento dos mecanismos inibitórios de natureza não punitiva.

PALAVRAS-CHAVE: Lei Maria da Penha; Violência doméstica; Medidas protetivas de urgência; Políticas públicas; Monitoração eletrônica.

ABSTRACT

This study aims to present perspectives for improving the implementation of emergency protective measures, especially those that force the removal of the aggressor, granting efficiency and effectiveness to public policies to combat domestic violence. Currently in the country, besides the Maria da Penha Law, which was a protective landmark for women in situations of violence, there are several public policies aimed at preventing and combating domestic and family violence against women. However, due to the persistence of the problem, it is necessary to understand the possible failures of the protection instruments, especially the unsatisfactory character of the protective measures, which despite being the main legal tool to protect and protect women, do not automatically lead to the necessary protection because, among other factors, they do not have adequate instruments to monitor the fulfillment of these measures. Thus, this study seeks to contribute reflections on the adoption of electronic monitoring systems as an auxiliary tool to monitor the compliance with the protective measures, in order to reduce noncompliance and, consequently, the reiteration of acts of violence, due to the ability to dissuade and intimidate the aggressors, increasing, on the other hand, the credibility in the legislation, with a greater sense of security and strengthening of the inhibitory mechanisms of a non-punitive nature.

KEYWORDS: Maria da Penha Law; Domestic violence; Urgent protective measures; Public policies; Electronic monitoring.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 10 |
| 1 – A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL, AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A LEI MARIA DA PENHA..... | 16 |
| 1.1 O fenômeno da violência contra as mulheres | 18 |
| 1.1.1 Conceito de violência doméstica | 20 |
| 1.1.2 Formas de violência doméstica..... | 22 |
| 1.1.3 O ciclo da violência | 27 |
| 1.2 A construção das políticas públicas e a legislação brasileira em matéria de violência contra as mulheres | 29 |
| 1.3 A necessidade de avaliar as políticas públicas contra a violência contra as mulheres ... | 45 |
| 2 – AS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA E SUA EFETIVIDADE, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA | 51 |
| 2.1 Tipos de medidas que obrigam o agressor..... | 54 |
| 2.1.1 Suspensão de posse ou restrição do porte de armas (art. 22, inciso I, da Lei Maria da Penha) | 54 |
| 2.1.2 Afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida (art. 22, inciso II, da Lei Maria da Penha) | 57 |
| 2.1.3 Proibição de determinadas condutas (art. 22, inciso III, da Lei Maria da Penha) | 57 |
| 2.1.4 Restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores (art. 22, inciso IV, da Lei Maria da Penha)..... | 59 |
| 2.1.5 Prestação de alimentos provisórios (art. 22, inciso V, da Lei Maria da Penha) | 60 |
| 2.1.6 Comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação (art. 22, inciso VI, da Lei Maria da Penha)..... | 61 |
| 2.1.7 Acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio (art. 22, inciso VII, da Lei Maria da Penha) | 63 |
| 2.1.8 Outras medidas protetivas (art. 22, § 1º, da Lei Maria da Penha) | 64 |
| 2.2 Procedimentos, prazos, revogabilidade e renovação das medidas..... | 66 |

| | |
|--|-----|
| 2.3 Indicadores e avaliação de risco | 72 |
| 2.3.1 Dados sobre violência e feminicídio..... | 75 |
| 2.3.2 Possíveis falhas e críticas às políticas públicas de combate à violência doméstica..... | 79 |
| 3 – PERSPECTIVA PARA O APRIMORAMENTO DAS MEDIDAS PROTETIVAS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO TRATAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES | 86 |
| 3.1 Medidas protetivas, prisão e as dificuldade na definição da resposta adequada para a violência contra as mulheres | 89 |
| 3.2 A monitoração eletrônica do agressor como alternativa à prisão | 94 |
| 3.2.1 Os direitos fundamentais do agressor monitorado e da mulher vítima..... | 100 |
| 3.2.2 A monitoração eletrônica como proposta para melhora da efetividade das medidas protetivas de afastamento do agressor | 106 |
| 3.2.3 Experiências bem-sucedidas na monitoração eletrônica..... | 113 |
| 3.3 O botão do pânico como instrumento adicional na implementação das medidas protetivas | 120 |
| CONCLUSÃO..... | 126 |
| BIBLIOGRAFIA | 134 |

INTRODUÇÃO

Mais de 15 anos após a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), criada para proteger as mulheres, coibindo a violência doméstica e familiar, o Brasil ainda registra preocupantes dados: mais de 1 em cada 4 mulheres brasileiras já sofreu algum dos tipos de violência doméstica ou familiar praticada por um homem.¹

A violência contra as mulheres é um problema estrutural, reconhecida como um problema global de saúde pública, tendo sido declarado pela ONU como grave violação aos direitos humanos, apto a limitar o exercício dos demais direitos fundamentais. Assim, deve ser objeto de constante atenção por parte dos poderes estatais.

Em que pese a relevância do tema e da ampla discussão a nível global, no país o movimento em prol dos direitos das mulheres visando mitigar a violência doméstica iniciou apenas no final da década de 70. Antes disso o Estado era inerte quanto ao assunto, inexistindo sequer discussão social sobre o problema. Nos casos em que se conseguia enquadrar a conduta em alguma das figuras previstas no Código Penal (CP), as agressões eram solucionadas sem qualquer diferença entre os casos de violência doméstica e os crimes comuns.

O debate sobre igualdade de gênero e direitos das mulheres ganhou maior visibilidade com a ampliação dos movimentos feministas e organizações não governamentais, tendo o tema conquistado status constitucional apenas na Constituição Federal de 1988, com a inclusão, pela Assembleia Nacional Constituinte, de dispositivos ampliando o princípio da igualdade para reconhecer a igualdade entre os sexos, estabelecendo, ainda, que o Estado criará mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares (art. 226, § 8º).

Após amplos debates em âmbito nacional e crescente pressão no plano internacional, com os compromissos firmados em convenções internacionais, a sanção da Lei 11.340/2006 foi festejada e é considerada pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) como uma das legislações mais avançadas do mundo sobre o tema.²

A Lei Maria da Penha (LMP) criou mecanismos de prevenção e combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, inclusive com o estabelecimento das medidas protetivas de urgência, destinadas a dar efetividade aos seus objetivos: a proteção da mulher em situação

¹ Dados obtidos de acordo com a pesquisa “Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher”, divulgada em novembro de 2021 pelo Instituto de Pesquisa DataSenado em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV).

² De acordo com o relatório global “Progresso das Mulheres no Mundo 2008/2009”. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Portuguese-POWW-2008-indd.pdf>. Acesso em 15 de mar de 2022.

de violência, conferindo-lhe condições para romper com o ciclo da violência e impedir a ocorrência de novas agressões.

A LMP foi um marco protetivo, do qual originaram diversas outras iniciativas legislativas, entretanto, conforme exposto, após quase 16 anos da sua promulgação, o problema social ainda persiste, com crescentes números de violência e feminicídio, além de insegurança por parte das mulheres, carecendo, dessa forma, de maior atenção estatal na implementação de medidas para tornar efetivo os direitos das mulheres.

Tal fato demonstra que a deficiência existente na proteção das mulheres não está na construção legislativa, mas possivelmente inserida no contexto da forma de condução das políticas públicas, que levam a questionar sobre a efetividade das medidas já adotadas.

Sob essa ótica, torna necessário entender a persistência do fenômeno da violência doméstica. Para tanto, importante examinar se o problema é decorrente de um mau desenho oriundo da má formulação da própria política pública ou se advém de falhas ou insuficiências quanto à sua implementação ou operacionalização (que teriam sido bem idealizadas), assim como conhecer quais são as ferramentas capazes de suprir essas falhas ou lacunas, concedendo efetividade na proteção das mulheres.

Assim, a presente dissertação de mestrado aborda as possíveis causas de ineficácia, inefetividade e ineficiência da LMP, mais precisamente dos instrumentos jurídicos de proteção consubstanciados nas medidas protetivas de urgência, que são a forma mais importante de materializar a proteção legislativa dessa política pública.

Metodologicamente, para delimitar os escopos deste estudo, é importante ressaltar que a análise das falhas na política pública de combate à violência contra a mulher está voltada para o exame específico das medidas protetivas que obrigam o agressor, mais precisamente as que visam a manter o distanciamento entre o agressor e a mulher em situação de violência, conferindo-lhes eficácia e efetividade, de modo a reduzir a lacuna existente entre o avanço legislativo com a aplicação de modo efetivo dos dispositivos de proteção previstos.

Assim, em que pese seja apresentado ao longo do presente trabalho medidas outras que podem se mostrar promissoras quanto ao objetivo principal da LMP, o corte metodológico sobre o qual se assentou esta pesquisa foi o estudo específico de meios aptos a suprir a falha existente no monitoramento do cumprimento das medidas que obrigam o distanciamento entre as partes, deferidas em favor da vítima, por subtrair-lhes a sensação de segurança e a confiança nas leis e programas estatais, construindo, dessa forma, uma resposta adequada para que as medidas protetivas se mostrem suficientes.

Por sua vez, mesmo se tratando de um problema social que envolve questões que extrapolam a esfera jurídica, o presente trabalho terá como base os conceitos e parâmetros estabelecidos pela legislação acerca do tema, até mesmo como forma de delimitar o objeto de análise.

Dessa forma, dada a necessidade de um corte analítico-metodológico para tornar a pesquisa viável no tempo de que se dispunha, o enfoque é predominantemente jurídico, com embasamento em conceitos da análise das políticas públicas, mas, repita-se, sem pretensões de refundação teórica.

Ainda tendo em consideração o enfoque adotado, o trabalho contará com a menção e análise dos entendimentos adotados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF) que norteiam toda a problemática do tema, assim como o levantamento de dados e pesquisas que permitirão compreender as fragilidades e direcionar os gargalos das políticas públicas. Embora isso por si só não torne esta uma pesquisa empírica, o registro é importante, na medida em que evidencia que a investigação também se voltou para a consideração da realidade, de como as disposições legais das políticas públicas são aplicadas e interpretadas e de que forma tem sido possível sentir seus impactos. Ou seja, metodologicamente, a pesquisa é ao mesmo tempo descritiva, exploratória e empiricamente embasada.

Para o enfrentamento do problema levantado, a dissertação contará com três capítulos.

O primeiro capítulo apresenta um panorama do fenômeno da violência doméstica, com a análise do seu conceito, delimitação dos tipos de violência, as particularidades que envolvem o tema, assim como as fases que compõe o chamado ciclo da violência.

Após, faz-se a abordagem do conceito de políticas públicas, com o levantamento das já implementadas no país objetivando a prevenção e o combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres, assim como o levantamento cronológico da construção legislativa acerca do tema.

Tais abordagens se mostram importantes para verificação do tratamento estatal dado ao assunto, subsidiando, ainda, a posterior verificação quanto ao que já foi feito para direcionar as medidas futuras.

A terceira seção do primeiro capítulo, ao constatar que mesmo diante das políticas públicas e legislativas já implementadas ainda persiste o fenômeno da violência, passará a discorrer sobre a necessidade da avaliação das políticas públicas existentes, a partir de ferramentas que permitam localizar onde estão os obstáculos à eficácia e à efetividade das

políticas adotadas, mormente as medidas protetivas que determinam o distanciamento do agressor.

Uma vez realizada a análise dos tipos de disfunção e as formas com que as políticas públicas lidam com essa demanda social, no segundo capítulo será feito exame das medidas protetivas propriamente ditas, assim como a verificação dos parâmetros para se auferir a eficácia, a efetividade e a eficiência das medidas que visam a proteção das mulheres.

Serão apresentadas cada uma das medidas que obrigam o agressor, assim como o procedimento, prazos, a possibilidade de revogação e renovação das medidas, as demais peculiaridades, bem como o entendimento jurisprudencial que norteia sua aplicação, para que se possa ter compreensão da sua utilização na prática.

Em que pese o corte metodológico seja as medidas que impõe o afastamento do agressor, a análise das demais medidas que o obrigam se mostra importante porque, como será abordado, em muitas das situações elas se complementam para o alcance do objetivo principal, que é a proteção das mulheres em situação de violência. Além disso, entende-se necessário oferecer a visão do todo, pois a apresentação de só uma das espécies de medida protetiva poderia acarretar um enviesamento da pesquisa. Como formam um conjunto, as medidas protetivas precisam ser situadas dentro dele.

Ainda no segundo capítulo, são apresentados os indicadores e fatores de risco que se mostram presentes nos contextos de violência doméstica, assim como demonstrada a importância da realização da avaliação e gestão desses riscos para o fortalecimento do sistema de prevenção.

Após, passará a um breve compilado de dados e estatísticas sobre a violência e feminicídio, retirados de diversas pesquisas recentes sobre o tema, bem como da percepção das vítimas com relação à violência e à LMP. Todas as informações apresentadas servirão de norte para que se tenha a real compreensão da situação no país.

Adotando como premissa a ideia de que as políticas públicas se prestam a resolver problemas concretos, no caso, a violência doméstica contra a mulher, a análise da eficácia, efetividade e eficiência das medidas adotadas na LMP pressupõe conhecer, ainda que minimamente e de forma tentada (já que diversos outros elementos podem concorrer), quais foram os impactos que o advento dessa legislação acarretou no mundo real.

Ao final do segundo capítulo será realizado o levantamento das possíveis falhas na aplicação da política pública e críticas ao sistema vigente para que, com base em tais constatações, possam ser analisadas as possíveis soluções para conceder maior eficácia e

efetividade às medidas. Como será possível perceber adiante, todo esse percurso será necessário para assentar as bases das reflexões sobre o problema de pesquisa proposto.

O terceiro capítulo constitui o ápice do presente trabalho, com a análise central do objeto de estudo. Após a compreensão de onde estão as possíveis falhas no que diz respeito às medidas protetivas, com destaque para a medida de afastamento do agressor, e a partir da constatação de que tais medidas protetivas não contam com instrumentos adequados de monitoração – ou seja, a mera decretação judicial é insuficiente para colocar as mulheres a salvo –, serão apresentadas as perspectivas para o aprimoramento das medidas protetivas e das políticas públicas no tratamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Com isso, passa-se a verificar a possibilidade de empregar meios de fiscalização do efetivo cumprimento das medidas protetivas de urgência, sobretudo as medidas que determinam o distanciamento do agressor, quais sejam, a de afastamento do lar ou domicílio e proibição de aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas.

Para tanto, será realizada uma análise prévia da possibilidade da prisão dos agressores e seus prejuízos, inclusive com levantamento dos custos tangíveis e intangíveis e os efeitos sobre o sistema carcerário. O caminho da prisão foi o adotado pelo legislador, com a inclusão do art. 24-A na LMP pela Lei 13.641/2018, tendo inserido tal conduta como crime, passível de prisão em flagrante, em possível resposta à jurisprudência formada quanto ao assunto e ao caráter insatisfatório das medidas protetivas previstas legalmente.

Nesse contexto, serão expostos os dados sobre o sistema carcerário atual como forma de demonstrar as possíveis vantagens da resposta estatal por meios alternativos, que se mostrem adequados na tentativa de solução do problema da violência contra as mulheres. Como será indicado, trata-se de um tipo peculiar de violência, cuja dinâmica exige tratamento diferenciado, a desafiar a criatividade dos que desenham e implementam as políticas públicas.

Na sequência, levando em consideração todo o anterior, será apresentada a medida de monitoração eletrônica do agressor como alternativa à prisão, e mais adequada ao contexto da violência doméstica (e proteção do núcleo familiar), abordando pontos controvertidos relacionados às alegações de violação de direitos fundamentais do monitorado, assim como a verificação da necessidade de se empregar tratamento diferenciado na aplicação dos institutos da LMP, em razão da dificuldade de se aplicar as regras de proteção integral à mulher, em que essa é colocada no centro da política pública, em adequação com os padrões de justiça tradicional.

Como forma de ponderar a viabilidade da utilização da monitoração eletrônica como auxiliar na fiscalização do cumprimento das medidas protetivas, a pesquisa realizará

levantamento de soluções adotadas por alguns países e estados que obtiveram bons resultados com a utilização da medida para que, a partir da prática exitosa desses modelos de referência, possa se levar em consideração as formas que foram utilizadas para aperfeiçoar o modelo.

Embora não se tenha a intenção de proceder a um estudo aprofundado de direito comparado, acreditou-se que essa incursão da experiência estrangeira poderia contribuir na confirmação da hipótese lançada no sentido de que a adoção de sistemas de monitoramento eletrônico é uma perspectiva promissora, cujas análises merecem maior atenção por parte dos formuladores e aplicadores da política pública de combate à violência contra a mulher. Como será possível verificar, a despeito da falta de avaliações oficiais e dados seguros, a análise das experiências aponta para a potencialidade da ferramenta tecnológica indicada.

Por fim, ainda dentro do capítulo terceiro, de modo a encerrar a realização dos objetivos da dissertação, são apresentados meios tecnológicos alternativos, como o conhecido “botão do pânico” e a utilização de aplicativos de celular para rastreamento do agressor, os quais, somados às medidas já existentes, mostram-se promissoras para o alcance do desígnio proposto, concedendo maior efetividade e eficácia às medidas protetivas que impõem o afastamento do agressor, reduzindo, conseqüentemente, novos episódios de violência, inclusive com desfecho mais gravoso das agressões.

Muito embora não se tenha a pretensão de encontrar soluções definitivas para o problema social, que sabidamente é multidimensional e complexo, pretende-se com o presente trabalho analisar possíveis caminhos para que, a partir do foco que vem se mostrando de maior vulnerabilidade, após o aprofundamento do debate, possa traçar um melhor direcionamento da política pública de combate à violência doméstica.

Assim, mais do que contribuir para o debate, a presente pesquisa se propõe a oferecer sugestões concretas e aptas para resolver o problema detectado a partir das investigações, qual seja, o caráter insatisfatório das medidas protetivas, a despeito de serem a principal ferramenta de tutela e anteparo das mulheres no âmbito da LMP.

Concretamente, o problema que se propõe a responder neste trabalho é o seguinte: *Qual tem sido a eficácia e efetividade das medidas protetivas de urgência estabelecidas pela Lei Maria da Penha para salvaguardar as mulheres vítimas e dissuadir os agressores? Levando em consideração os entendimentos jurisprudenciais, os dados da realidade e a experiência comparada, o que poderia ser feito para potencializar as medidas protetivas?*

Com essas explicações introdutórias sobre o objetivo geral, a metodologia e a estrutura do trabalho, está-se em condições de avançar na exposição da sequência.

1 – A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL, AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A LEI MARIA DA PENHA

A violência contra as mulheres é, reconhecidamente, um problema estrutural, resultado histórico de uma sociedade predominantemente machista, com cultura de exclusão, discriminação e desigualdade no exercício do poder, em que ainda é reservada à mulher uma função subordinada na divisão de papéis, seja familiar, profissional e até mesmo social, fazendo com que as mulheres, quando comparadas aos homens, sejam, em boa parte das vezes, tidas como objeto de submissão e controle.

Essa desigualdade histórica e cultural gera sérias consequências que ultrapassam o plano individual e alimentam a cultura de violência às mulheres que, além de não encontrar fronteiras geográficas, também não é exclusiva de um grupo ou classe social.

Atualmente o tema vem sendo discutido de forma ampla em âmbito nacional e internacional, tendo a violência contra as mulheres sido considerada um grave problema de saúde pública.³ Isso já foi, inclusive, reconhecido formalmente pela Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, aprovada pela ONU no ano de 1993, como grave violação aos direitos humanos, que limita total ou parcialmente o exercício dos demais direitos fundamentais (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011, p. 107), merecendo, dessa forma, amplo debate e proteção pelo Estado.

No entanto, ao realizarmos uma análise histórica acerca do tema, verifica-se que, em âmbito nacional, a matéria demorou a ser tratada com a devida atenção. Ao que se tem, as mulheres eram colocadas em posição de inferioridade, sendo privadas de inúmeros direitos, não podendo sequer votar ou serem votadas, persistindo, até mesmo nos dias atuais, dificuldades para inserção no mercado de trabalho e diferenças salariais em média entre 15 e 40% apenas pela distinção do sexo.⁴

Assim, não se observou no Brasil, historicamente, uma movimentação por parte do Estado para a defesa da igualdade, inexistindo, até a década de 80, instrumentos jurídicos de proteção contra a violência em detrimento das mulheres.

O tema apenas ganhou maior visibilidade em âmbito nacional com a ampliação de movimentos feministas e organizações não governamentais de apoio às mulheres em situação

³ Considerada como grave problema de saúde pública pela Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Doméstica – conhecida como Convenção de Belém do Pará. A convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n. 107, de 31 de agosto de 1995 e promulgada pelo Decreto n. 1.973, de 1º de agosto de 1996.

⁴ Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/03/04/mulheres-ganham-77-7-dos-salarios-dos-homens-no-brasil-diz-ibge>. Acesso em: 19 de jul. 2021.

de violência, resultando na constituição de uma importante agenda de combate à violência contra a mulher no país (MELLO; PAIVA 2019, p. 29).

O primeiro marco de atuação estatal na proteção dos direitos da mulher se deu com a assinatura, em 1981, pela República Federativa do Brasil, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW,⁵ a qual entrou em vigor internamente em 1984⁶ e foi o primeiro tratado internacional que dispôs amplamente sobre os direitos humanos da mulher, visando promovê-los de modo a garantir a igualdade de gênero, assim como reprimir toda forma de discriminação contra a mulher nos Estados que aderiram à Convenção (DIAS, 2019, p. 42).

Ainda como resposta aos movimentos de mulheres, mormente em face do mau atendimento recebido nas delegacias de polícia, que muitas vezes as constrangiam e revitimizavam,⁷ foi criada, em 1985, a primeira Delegacia de Defesa da Mulher – DDM, na cidade de São Paulo, destinada ao atendimento especializado de mulheres em situação de violência (NASCIMENTO, 2019, p. 330/331). As delegacias especializadas constituem, inclusive nos dias atuais, uma das principais políticas públicas de prevenção e combate à violência contra a mulher.

A ampliação do debate acerca da igualdade de gêneros culminou na inclusão, pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988, de dispositivos constitucionais que deram amplitude ao princípio da igualdade para estabelecer a equiparação entre os sexos.

A Constituição Federal de 1988, além de estabelecer no art. 3º, IV, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a promoção do bem de todos, sem preconceitos, entre outros, de sexo, ainda trouxe dispositivos prevendo que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações” (art. 5º, I) e a proibição de diferenças salariais, de exercícios de funções e de critérios de admissão (art. 7º, XXX), o que foi reafirmado no art. 226, § 5º, ao

⁵ CEDAW, na sigla em inglês – *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*.

⁶ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89460-20-marco-1984-439601-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 8 de jun. 2021.

⁷ O termo “revitimização” foi incluído na Lei Maria da Penha pela Lei n. 13.505, de 8 de novembro de 2017, art. 10-A, inciso III. Consiste em submeter a vítima a novo sofrimento psíquico ao ter que expor e relembrar, por diversas vezes, os episódios de violência sofrido. De acordo com a cartilha “Diretrizes Gerais e Protocolos de Atendimento” do programa “Mulher: Viver sem Violência”, a revitimização no atendimento às mulheres em situação de violência “tem sido associada à repetição do relato de violência para profissionais em diferentes contextos o que pode gerar um processo de traumatização secundária na medida em que, a cada relato, a vivência da violência é reeditada (...) A prevenção da revitimização requer o atendimento humanizado e integral, no qual a fala da mulher é valorizada e respeitada.” Disponível em: http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/CasadaMulherBrasileira_DiretrizesGeraiProtocolosdeAtendimento.pdf. Acesso em: 11 de ago de 2021.

prescrever que os “direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher”.

Mais especificamente quanto à violência doméstica e familiar, a Constituição Federal trouxe, ainda, no artigo 226, § 8º, dispositivo prevendo a criação, pelo Estado, de mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares.

Como forma de atender o disposto em tal dispositivo constitucional, assim como o estabelecido na supracitada CEDAW e, ainda, na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), foi sancionada em 2006 a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.430, de 7 de agosto)⁸ objetivando a criação de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. A referida Lei foi um marco e, desde então, foram aprovadas diversas outras iniciativas legislativas tendentes a promover a igualdade entre homens e mulheres.

A despeito disso, como se observa a persistência desse problema social – especialmente a violência, que parece ser o *modus operandi* utilizado para controlar, oprimir, dominar e manipular a mulher –, qualquer estudo destinado a abordar a questão deve começar por um resgate, ainda que breve, sobre esse tipo de disfunção, procurando entender, na sequência, de que forma as políticas públicas lidaram com essa demanda social. Somente a partir desse diagnóstico, torna-se possível a análise sobre a (in)eficácia das soluções adotadas até agora.

Assim, o objetivo deste capítulo é realizar uma exposição do fenômeno da violência contra as mulheres no Brasil, assunto cada vez mais discutido na sociedade. Para tanto, estuda-se o conceito de violência doméstica, as suas especificidades, os tipos e o ciclo de violência.

Na sequência, serão analisadas as políticas públicas voltadas para a prevenção e combate à violência doméstica, assim como o histórico de medidas legislativas brasileira sobre o tema.

Por fim, considerando a continuidade do fenômeno, discorre-se sobre a necessidade de se avaliar a política pública contra a violência contra as mulheres, de modo a localizar onde estão os obstáculos à eficácia e à efetividade das medidas legislativas, considerando-se, em especial, as medidas protetivas de urgência que determinam o afastamento do agressor.

1.1 O fenômeno da violência contra as mulheres

⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 28 de jun. 2021.

As mulheres vivem em constante esforço na busca pela igualdade e efetivação dos seus direitos. Todos os dias é necessário comprovar sua capacidade para desempenhar as demandas que lhe são submetidas e, ainda, desmistificar a ideia de que o exercício do poder incumbe naturalmente aos homens, reservando-se a elas uma posição de inferioridade e submissão que acaba por cultivar valores que naturalizam a cultura de maus-tratos às mulheres.

A violência doméstica contra as mulheres tem origem em razões históricas e culturais, sendo um fato deixado, ao longo dos anos, à margem da sociedade por não ser visto como um problema social. Acreditava-se tratar de algo “normal”, uma questão familiar/conjugal e que, portanto, deveria ser solucionada apenas entre os envolvidos, sem participação do Estado ou da sociedade.

De fato, conforme ressaltado por Wânia Pasinato, a violência contra as mulheres sempre foi considerada assunto privado e, justamente em razão dos fatores históricos e culturais, as agressões foram naturalizadas, atribuindo às mulheres a responsabilidade pelas causas da violência e também pelas consequências advindas com a sua denúncia (2015, p. 413).

A desigualdade sociocultural e a discriminação feminina, ainda hoje existente, é fruto de uma ideologia patriarcal,⁹ que estimula a imagem de homem dominante e provedor, referendando a postura de superioridade e agressividade simplesmente por se pertencer ao grupo do sexo masculino (DIAS, 2019, p. 20), que acaba criando nas mulheres conformismo com a situação de submissão, a tolerância aos maus-tratos e, muitas vezes, a falsa percepção de que são as causadoras do ato violento.

E, mesmo com toda a abordagem e reconhecimento do problema em âmbito nacional e internacional, os dados registrados de violação dos direitos humanos em decorrência da violência contra as mulheres são preocupantes – como se terá oportunidade de analisar com mais detalhes adiante no presente trabalho, merecendo, dessa forma, especial atenção do Estado e de toda a sociedade.

No entanto, para que se possa delimitar o alcance do que é contabilizado na estatística de violência doméstica e familiar contra a mulher, necessário se faz sua conceituação.

⁹ O termo patriarcal é utilizado ao se tratar de “sistemas ou relações de subordinação das mulheres” (SEVERI, 2018, p. 33). Refere-se à desigualdade de gênero, expressando a dominação masculina. Descreve um sistema social em que o homem ocupa posição de destaque, mantendo o “poder primário” e a predominância em “funções de liderança política, autoridade moral, privilégio social”. Em âmbito familiar, representa o controle e a autoridade exercida pela figura masculina - representada pelo pai - sobre as mulheres e as crianças. Ao ser utilizado por feministas, o conceito de patriarcado traduz a “injustiça do sistema e a opressão que implica às mulheres, porquanto presente diversos mecanismos de opressão e dominação masculina sobre estas” (NASCIMENTO, 2019, p. 245).

1.1.1 Conceito de violência doméstica

De início, como já dito, cabe ressaltar que a violência contra as mulheres é um problema social multidimensional, cuja análise não se restringe à esfera estritamente jurídica, demandando estudos em diversas áreas do conhecimento, como a psicologia; sociologia; antropologia; direito; entre outros, tratando-se de tema multidisciplinar.

Entretanto, como forma de delimitar o objeto do presente estudo, passaremos ao exame do conceito conferido pela legislação que trata sobre o tema. Desde um ponto de vista normativo, é a definição legal que determinará as consequências previstas, daí a importância do tratamento analítico.

A violência doméstica pode ser entendida como qualquer conduta, seja ela ação ou omissão, praticada no âmbito das relações domésticas e familiares, não se restringindo ao espaço físico da residência, cometida por um de seus membros em detrimento da vítima pela sua condição de gênero e vulnerabilidade, colocando em risco sua vida, integridade física ou psíquica, causando-lhe danos inclusive no desenvolvimento de sua personalidade (JESUS, 2015, p. 8).

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Doméstica, conhecida como Convenção de Belém do Pará, traz no art. 1º a definição de violência contra a mulher como “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada”.¹⁰

A Lei Maria da Penha, por sua vez, trouxe definição mais abrangente ao expor, no art. 5º, que “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”, seja a violência praticada no âmbito da unidade doméstica; no âmbito da família; ou, ainda, “em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação”. Ressalta ainda, o parágrafo único, que as relações pessoais “independentem de orientação sexual”.¹¹

Acerca do conceito de violência doméstica dado pela LMP, a definição exata depende da conjugação do art. 5º, que define a violência doméstica, com a identificação de suas formas, descrito no art. 7º, conforme ressaltado por Maria Berenice Dias:

¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 16 de jun. 2021.

¹¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 16 de jun. 2021.

(...) Para se chegar ao conceito de violência doméstica é necessária a conjugação dos seus arts. 5º e 7º. Deter-se somente no art. 5º é insuficiente, pois são vagas as expressões: “qualquer ação ou omissão baseada no gênero”; “âmbito de unidade doméstica”; “âmbito da família” e “relação íntima de afeto”. De outro lado, apenas do art. 7º também não se retira o conceito legal de violência contra a mulher. A solução é interpretá-los conjuntamente para, então, se extrair o conceito de violência doméstica e familiar contra a mulher. Ou seja, violência doméstica é qualquer das ações elencadas no art. 7º (violência física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral) praticadas contra a mulher em razão de vínculo de natureza familiar ou afetiva. (DIAS, 2019, p. 54-55).

Desse modo, verifica-se que não basta a ação ou omissão baseada no gênero e praticada no âmbito das relações familiares ou afetivas. Essa violência deve se enquadrar em, ao menos, uma das formas descritas no art. 7º, qual seja, violência física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral, podendo ocorrer mais de um tipo simultaneamente e se constituir sob diferentes intensidades.

Ao elencar as formas de violência, a LMP não o faz de forma exaustiva, tanto que dispõe, já no *caput* do art. 7º, quais são formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, “entre outras”, ou seja, não se trata de um rol taxativo, podendo existir outras formas não descritas que também serão consideradas como violência contra a mulher.

Ademais, importante ressaltar que a LMP não é uma lei exclusivamente penal. Assim, nem todas as ações descritas terão correspondência com um delito tipificado no Código Penal (DIAS, 2019, p. 77).

Isso porque, para ser caracterizado como crime, o fato deve guardar correspondência com uma das condutas previamente tipificadas em lei como ilícita, em respeito aos princípios da legalidade e reserva legal, assim como preencher outros requisitos, como a antijuridicidade e culpabilidade.

Dessa forma, para reconhecer uma conduta como violência doméstica, de modo a possibilitar a aplicação de medidas protetivas em favor da vítima, não é necessário restringir a ação a uma infração penal correspondente, possuindo a palavra da vítima especial relevância, independentemente de eventual inquérito policial ou ação penal.

Especificamente quanto a relevância da palavra da vítima, Alice Bianchini explica que deve ser analisada de forma diferenciada no momento da coleta de provas, “já que são exatamente as características particulares desses crimes que causam uma especial dificuldade não só em termos de produção de provas, como também no sentido de obstaculizar a que a vítima consiga fazer cessar a violência” (2021, p. 151).

Tal tema constou até mesmo como um dos destaques na edição especial sobre a LMP do “Jurisprudência em Teses”¹² elaborado pelo STJ.¹³ “TESE 13: Nos crimes praticados no âmbito doméstico e familiar, a palavra da vítima tem especial relevância para fundamentar o recebimento da denúncia ou a condenação, pois normalmente são cometidos sem testemunhas.”

Nesse sentido do exposto acima, os enunciados 37 e 45, aprovados pelo Fórum Nacional de Juízes da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – FONAVID:

ENUNCIADO 37: A concessão da medida protetiva de urgência não está condicionada à existência de fato que configure, em tese, ilícito penal.

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.

Assim, para que se tenha uma completa e correta definição do que vem a ser violência doméstica é necessária a conjugação do conceito previsto no art. 5º com as ações elencadas no art. 7º, sendo importante, dessa forma, uma breve análise de cada uma dessas formas de violência.

1.1.2 Formas de violência doméstica

A Lei Maria da Penha prevê que a violência doméstica e familiar contra a mulher pode ser, entre outras, a violência física, que pode ser considerada como qualquer conduta que ofenda a integridade ou a saúde corporal, restando caracterizada mesmo que essa agressão não deixe vestígios, ou seja, mesmo sem a presença de sinais aparentes na mulher em situação de violência.

Como exemplo, a violência física pode ser caracterizada pelas seguintes condutas: tapas; espancamentos; estrangulamento; empurrões; sacudir e apertar os braços; sufocamento; lesões intencionais com qualquer objeto; etc.¹⁴

¹² Edição n. 41: Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>. Acesso em 5 de mar de 2022.

¹³ Ainda sobre a força probante da palavra da vítima, o seguinte julgado: “O STJ reconhece a relevância da palavra da vítima no tocante aos crimes decorrentes de violência doméstica, em vista da circunstância de essas condutas serem praticadas, na maioria das vezes, na clandestinidade. Precedente. [...]” (AgRg no AREsp 1925598/TO, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 26/10/2021, DJe 4/11/2021).

¹⁴ Ainda a título exemplificativo, o seguinte julgado, com destaques: [...] “Há gravidade concreta nas condutas imputadas ao acusado, que trancou a vítima na residência e, em frente aos filhos de 4 e 6 anos de idade, tentou **enforcá-la e lhe desferiu chutes e socos** na cabeça, gerando sangramento abundante e a necessidade de ser a ofendida socorrida por ambulância. 4. A manifesta possibilidade de perseverança no comportamento delituoso,

A violência física é a mais visível e a que possui maior número de registros de casos. De acordo com dados extraídos do Balanço de 2019 Ligue 180 – Central de Atendimento à Mulher, os registros de violência física corresponderam a 61,11% dos casos, a qual, se somada com o percentual de tentativas de feminicídio,¹⁵ que corresponde a 6,11%, elevaria o número de registros para 67,22%.¹⁶

Ainda acerca da violência física, extrai-se do artigo “Feminicídio: uma análise da violência de gênero no Brasil” (FRANCISCO; VIEGAS, 2019), ao citar pesquisa realizada pelo Datafolha em 2017, encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que a cada hora, mais de 500 mulheres são vítimas de violência física no Brasil. Destaca, ainda, que cerca de 9% das brasileiras relatam ter sofrido agressão física, no entanto, 52% dessas afirmam não ter feito nada após a violência.

Assim, em que pese o elevado número de registro oficial de violência física acima relatado, tal dado ainda não retrata a real situação do problema, em razão do elevado índice de subnotificação.

Outra forma de violência prevista na Lei é a violência psicológica, que pode ser caracterizada, de acordo com o art. 7º, II, da LMP, como qualquer conduta que cause dano emocional e diminuição da autoestima da vítima; que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões.

É consubstanciada em ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação.

A violência psicológica visa à desestabilização emocional, sendo um dos tipos de violência com maior dificuldade de percepção, até mesmo por parte da vítima, por não se dar conta de que as agressões verbais, ameaças, manipulações, proibição de sair de casa, falar com parentes e amigos, entre outros atos descritos no inciso, configuram violência doméstica.¹⁷

pelo agente, e a efetiva imperiosidade de se proteger a **integridade física** e psicológica da ofendida afastam a apontada ilegalidade no decreto de segregação cautelar.” [...] (AgRg no HC 674.738/SP, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 3/8/2021, DJe 13/8/2021).

¹⁵ Feminicídio, que será melhor explicado adiante, pode ser entendido como a forma qualificada de homicídio praticado contra a mulher em razão da sua condição do sexo feminino. É, portanto, crime de ódio motivado por intolerância, menosprezo ou discriminação ao gênero feminino. O termo é criticado por parte dos estudiosos que defendem que a utilização da expressão generocídio por ser mais abrangente e inclusiva.

¹⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/maio/BalanoDisque180v21.pdf>. Acesso em: 25 de jun. 2021.

¹⁷ Como exemplo de uma das formas de materialização da violência psicológica, o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça, com destaques: [...] as medidas protetivas de urgência impostas ao ora agravante -

Esse é o tipo de violência mais frequente e o que geralmente ocorre primeiro, perdurando durante todo o ciclo de violência. Normalmente todas as demais formas de violência vêm acompanhada da violência psicológica, sendo constatado, em estudo realizado por psicólogas com vítimas de violência doméstica,¹⁸ que o sofrimento psíquico é, muitas vezes, até mais intenso do que as agressões físicas (FONSECA; LEAL; RIBEIRO, 2012, p. 310).

Por outro lado, é uma das formas menos denunciadas, constituindo-se apenas 5,76% dos registros do Balanço de 2019 Ligue 180 – Central de Atendimento à Mulher.¹⁹

Quando isolada, pode ser sutil e invisibilizada nas pesquisas e na aplicação de medidas coercitivas, em razão da dificuldade de sua conexão com algum dos tipos penais previstos em lei ou pela dificuldade de comprovação, por não deixar marcas físicas, atingindo a saúde psicológica da mulher (MELLO; PAIVA 2019, p. 86). Entretanto, conforme exposto quando da conceituação de violência doméstica, nessas situações a palavra da vítima dispõe de significativa força probante.

A violência sexual, por sua vez, pode ser dividida em quatro tipos de violência, configurando-se quando a vítima é I- constrangida a “presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força”; II- induzida “a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade”; III- impedida de decidir acerca da não utilização de métodos contraceptivos, é forçada a contrair matrimônio; engravidar; abortar ou a se prostituir, “mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação”; ou, ainda, IV- quando é limitado ou anulado “o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos”.

Esse tipo de violência está relacionado, de modo geral, a prática de crimes sexuais, sendo destacado por Adriana Ramos de Mello e Lívia de Meira Lima Paiva uma pesquisa sobre crimes sexuais, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apontando

afastamento do lar e proibição de aproximação e de contato com a ofendida, com familiares exclusivos dela e com testemunhas -, além de necessárias para assegurar a integridade física e psicológica da vítima, são adequadas, diante das circunstâncias do fato, tendo em conta o ora agravante, **ao expulsar a ofendida de casa, teria a ameaçado**, além do que teria o costume de, após consumir bebidas alcoólicas e drogas ilícitas, **ofendê-la com palavras de baixo calão**. [...] (AgRg no RHC 141.732/MG, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 7/12/2021, DJe 13/12/2021).

¹⁸ As psicólogas Cristiane Galvão Ribeiro, Denire Holanda da Fonseca e Noêmia Soares Barbosa Leal realizaram estudo com 12 vítimas de violência doméstica visando compreender a “subjetivação desse fenômeno, como também verificar os principais prejuízos nas esferas sociais, psicológicas e ocupacionais dessas mulheres”. Com o estudo, constataram que a violência psicológica prevalece às formas de violência, “causando danos emocionais a longo prazo, trazendo sérios prejuízos nas esferas do desenvolvimento e da saúde psicológica da mulher”. Na oportunidade, constataram também que “o ciclo de violência é alimentado pela tolerância e autculpa e pela má compreensão da mesma”. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/bJqkynFqC6F8NTVz7BHNt9s/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2022.

¹⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/maio/BalanoDisque180v21.pdf>. Acesso em: 25 de jun. 2021

que “no geral, 70% dos estupros são cometidos por parentes, namorados ou amigos/conhecidos da vítima, o que indica que o principal inimigo está dentro de casa e que a violência nasce dentro dos lares” (2019, p. 88).

Ainda sobre tal pesquisa realizada pelo IPEA, as autoras destacam o alto índice de subnotificação dos crimes sexuais, estimando-se que apenas 10% dos casos são registrados no país (MELLO; PAIVA 2019, p. 89).

Mais uma forma de violência destacada no art. 7º é a violência patrimonial, que pode ser caracterizada como qualquer retenção, subtração ou destruição dos objetos da vítima, seja total ou parcial, assim como a de seus instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou, ainda, seus recursos econômicos, inclusive os que se destinam a satisfazer suas necessidades pessoais.

Concretamente, pode-se citar o controle do dinheiro, a privação ou a destruição intencional de bens ou objetos pessoais da vítima ou dos quais ela goste, ou o não pagamento de pensão alimentícia (NASCIMENTO, 2019, p. 379).

Na violência patrimonial, o ato muitas vezes tem por objetivo causar sofrimento à vítima, independentemente do valor dos bens subtraídos, tendo sido, inclusive, afastado o princípio da insignificância nesses casos pela jurisprudência²⁰ (DELGADO, 2016, p. 1054).

Para Maria Berenice Dias, o não pagamento de alimentos configura violência patrimonial mesmo quando o encargo não tenha sido fixado judicialmente ou que tenha processo de execução em curso. Ademais, o alimentante que deixar de atender a obrigação alimentar quando dispõe de condição econômica, além de cometer a violência patrimonial, pratica o delito de abandono material, previsto no art. 244 do Código Penal (2019, p. 90).

Por fim, o art. 7º dispõe sobre a violência moral, “entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria”.

Assim, a violência moral constitui crime contra a honra, previsto, respectivamente, nos arts. 138, 139 e 140 do CP, e caracteriza-se pela violação da reputação e da autoestima da vítima, como, por exemplo, quando o agente “tenta manchar a reputação da mulher; emitir juízos morais sobre sua conduta; fazer críticas mentirosas; expor a vida íntima” (NASCIMENTO, 2019, p. 379), entre outros.

20 Esse entendimento restou inclusive sumulado pelo STJ – Súmula 589: “É inaplicável o princípio da insignificância nos crimes ou contravenções penais praticados contra a mulher no âmbito das relações domésticas”. Ainda nesse sentido: [...] “É assente nesta Corte Superior o entendimento no sentido de ser inaplicável aos crimes de violência doméstica o princípio da insignificância, diante da significativa reprovabilidade da conduta.” (AgRg no AREsp 1064767/ES, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 20/3/2018, DJe 2/4/2018).

A calúnia é imputar a alguém, falsamente, fato definido como crime. A difamação é imputar fato ofensivo à reputação da vítima. Já na injúria não há imputação de fato, mas sim ofensa à dignidade ou o decoro. Tais delitos, quando praticados em contexto das relações familiares ou afetivas, configuram violência doméstica e deve incidir o aumento de pena previsto no art. 61, II, f, do CP. Ainda a título exemplificativo, os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça, com destaques:

PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO EM HABEAS CORPUS AMEAÇAS NO ÂMBITO DA LEI MARIA DA PENHA. VIOLÊNCIA PSÍQUICA. SALVAGUARDA PELA LEI N. 11.343/2006. PALAVRA DA VÍTIMA. ESPECIAL RELEVÂNCIA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Para incidência da Lei Maria da Penha, é necessário que a violência doméstica e familiar contra a mulher decorra de: (a) ação ou omissão baseada no gênero; (b) no âmbito da unidade doméstica, familiar ou relação de afeto; decorrendo daí (c) morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial.

2. A definição do gênero sobre o qual baseada a conduta comissiva ou omissiva decorre do equivocado entendimento/motivação do sujeito ativo de possuir "direitos" sobre a mulher ou de que ela lhe pertence, evidenciando vulnerabilidade pela redução ou nulidade da autodeterminação, caracterizando-se, assim, conduta baseada no gênero para efeitos da Lei n. 11.340/2006.

3. A decisão, hígida, não carece de reparação, demonstrada a **necessidade das medidas protetivas em virtude do sofrimento psíquico impingido à vítima, destacados o medo e o desejo de se ver protegida do recorrente, que estaria agredindo-a psicologicamente. Nesse viés, realça-se que a Lei Maria da Penha é destinada também à salvaguarda da integridade psíquica e moral da mulher.**

4. "A palavra da vítima, em harmonia com os demais elementos presentes nos autos, possui relevante valor probatório, especialmente em crimes que envolvem violência doméstica e familiar contra a mulher" (HC 461.478/PE, Rel. Ministra LAURITA VAZ, SEXTA TURMA, DJe 12/12/2018).

5. A conclusão do laudo psicossocial elaborado pela equipe multidisciplinar do Primeiro Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Comarca de Natal reforça a **importância das medidas protetivas para salvaguarda da integridade psíquica da vítima.**

6. Recurso não provido. (RHC 108.350/RN, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 26/3/2019, DJe 1º/4/2019).

[...] “A partir da moldura fática delineada pelo Tribunal *a quo*, observou-se que os supostos delitos de ameaça (art. 147 do CP) e de **injúria (art. 140 do CP)** teriam ocorrido numa relação íntima de afeto, na qual o agressor conviveu com a ofendida, tendo como aparente motivação a **opressão à mulher**, uma vez que **a vítima é permanentemente intimidada pelo ex-companheiro, que a vigia, passando na porta de sua casa e proferindo palavras ofensivas, xingando-a de prostituta, o que reflete uma posição cultural da subordinação da mulher ao homem.**” [...] (AgRg no HC 682.283/MG, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 14/9/2021, DJe 20/9/2021).

Uma vez conceituada a violência doméstica e delimitadas suas formas, cumpre analisar o padrão de atuação dos agressores, que ficou caracterizado como fases que se repetem, gerando o ciclo da violência.

1.1.3 O ciclo da violência

Como se sabe, a violência doméstica, em geral, não se inicia sem demonstração prévia de um mínimo desequilíbrio na relação familiar ou afetiva.

Os episódios de agressão, seja ela física, psicológica, moral, patrimonial ou sexual, não ocorrem de maneira isolada. Normalmente vêm acompanhados de sinais indicativos de cuidado, que se apresentam em diferentes níveis de tensão e se repetem de forma cíclica.

No entanto, na maioria dos casos, as mulheres submetidas à violência estão tão envolvidas afetivamente na relação que acabam não identificando que estão em situação de vulnerabilidade.

De acordo com estudos realizados pela psicóloga norte-americana Lenore Walker com mulheres vítimas de violência doméstica, as agressões ocorridas no âmbito das relações domésticas apresentam um padrão dinâmico, passando por estágios em que a hostilidade do agente atinge diferentes níveis (WALKER, 2009, p. 85-105).

Esse padrão comportamental foi denominado pela pesquisadora como “ciclo de violência”. No estudo, a psicóloga especifica três fases em que a conduta do agressor se mostra recorrente: a acumulação da tensão; a explosão; e, por fim, a lua de mel.²¹

Na fase da acumulação da tensão – ou construção da tensão acompanhada de crescente sensação de perigo, que normalmente é a mais longa, tem-se uma escalada gradual de tensão, com atos discretos de agressividade (WALKER, 2009, p. 91). O agressor passa a demonstrar apego exacerbado, com ciúme e controle excessivo, seguido de discussões, agressões verbais e reprovações do comportamento da vítima.²²

Como tentativa de dominá-la, procura meios de afastá-la da família, de amigos e, muitas vezes, até mesmo do emprego, isolando-a do mundo exterior. “Com isso, a mulher se distancia das pessoas junto às quais teria como buscar apoio. Perde a possibilidade de contato com quem poderia incentivá-la a romper a escalada da violência” (DIAS, 2019, p. 23).

Nesta fase, de modo geral, inicia a violência psicológica e muitas vezes até a violência moral, quando o agente viola a autoestima da vítima, ofendendo sua honra subjetiva.

²¹ Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres, pesquisa OMV/DataSenado. – Brasília: Senado Federal, Observatório da Mulher Contra a Violência, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/conhecer-direitos-e-ter-rede-de-apoio-sao-pontos-de-partida-para-denunciar-agressao-e-interromper-ciclo-de-violencia>. Acesso em: 12 de jul. 2021.

²² Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres, pesquisa OMV/DataSenado. – Brasília: Senado Federal, Observatório da Mulher Contra a Violência, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/conhecer-direitos-e-ter-rede-de-apoio-sao-pontos-de-partida-para-denunciar-agressao-e-interromper-ciclo-de-violencia>. Acesso em: 12 de jul. 2021.

De acordo com os estudos desenvolvidos pela referida psicóloga, nesta fase a vítima assume uma postura submissa na tentativa de evitar conflitos ou agravar a situação (WALKER, 2009, p. 91). A mulher tende a aceitar o comportamento e passa a justificar as atitudes do agressor.

Após a acumulação e elevação da tensão, inicia-se a segunda fase, da explosão ou tensão máxima, em que a violência psicológica se transforma em violência física. O agressor muitas vezes, além das agressões, destrói bens da vítima e utiliza inclusive os filhos para chantageá-la (DIAS, 2019, p. 22).

Há a confirmação do episódio agudo da violência (BIANCHINI, 2014, livro digital). O agressor assume um papel dominador e utiliza da violência física sob justificativa de repreender a vítima quando acredita ter sido contrariado ou pelo seu comportamento inadequado, na visão do agressor.

Nesta fase, muitas mulheres deixam de denunciar os abusos sofridos por temor, vergonha ou até mesmo por não conseguirem se autoavaliarem como vítimas, tamanho o transtorno psicológico que sofrem nos relacionamentos abusivos. Apesar do medo, acreditam na mudança de comportamento do agressor, gerando, assim, o grande índice de subnotificação da violência doméstica anteriormente destacado.

Após a fase aguda da explosão, inicia-se a fase em que é caracterizada pelo arrependimento e reconciliação. O agressor passa a buscar justificativas para o comportamento explosivo e, muitas vezes, justifica a violência no comportamento da vítima, fazendo-a acreditar ter provocado o incidente (BIANCHINI, 2014, livro digital).

Esta fase é chamada de lua de mel pois o sujeito ativo passa de uma figura agressiva para um comportamento “amoroso e gentil”²³ como forma de compensar a vítima pela violência sofrida.

Há promessas de mudanças e os atos violentos são minimizados. Após, todas as fases se renovam, formando “um ciclo em espiral ascendente que não tem mais limite” (DIAS, 2019, p. 24), podendo-se resultar na expressão máxima da violência contra a mulher, qual seja, o feminicídio (FREITAS; GARCIA; HOFELMANN, 2013, p. 384).

No entanto, de acordo com os estudos desenvolvidos pela psicóloga, sem intervenção e tratamento, a cada retomada do ciclo a fase da explosão se torna mais grave e a fase de lua de

²³ Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres, pesquisa OMV/DataSenado. – Brasília: Senado Federal, Observatório da Mulher Contra a Violência, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasetado/arquivos/conhecer-direitos-e-ter-rede-de-apoio-sao-pontos-de-partida-para-denunciar-agressao-e-interromper-ciclo-de-violencia>. Acesso em: 12 de jul. 2021.

mel torna-se cada vez mais rápida, podendo até mesmo desaparecer à medida em que a frequência da violência aumenta (WALKER, 2009, p. 409/410), podendo resultar em episódios graves de violência, até mesmo com desfechos trágicos.

Importante ressaltar que o chamado ciclo da violência doméstica traduz apenas um padrão (semelhante a um modelo “ideal” weberiano) que pode não acontecer em idênticos moldes, ou simplesmente não acontecer, sendo relevante a compreensão das fases do ciclo para que possa ser identificado e obstado pelas vítimas.²⁴

Na prática, é justamente a constatação da especial dinâmica em que se desenvolve a violência contra a mulher, sobretudo no seio das relações afetivas que mantém, que justifica a especial atenção ao tema que deve ser conferida pelo legislador. Como foi possível observar, trata-se de uma violência que pode não deixar marcas ou vestígios físicos que denotem sua materialidade, que pode ocorrer sem a presença de testemunhas, e não necessariamente se identifica com as formas de violência padrão verificáveis nos demais crimes.

Assim, reconhecida a importância da construção de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, assim como a existência de legislação que não apenas proteja as mulheres, prevendo formas de assistência e atendimento humanizado, como também inibam a atuação dos agressores, passa-se a analisar na sequência o que já foi feito até agora nesse sentido.

1.2 A construção das políticas públicas e a legislação brasileira em matéria de violência contra as mulheres

Como se acaba de ver, a violência contra as mulheres, seja ela física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral é um fenômeno estrutural que atinge, indiscriminadamente, mulheres de todas as idades, raças, classes sociais, regiões, entre outros. Dessa forma, necessário o estabelecimento e aplicação de políticas públicas efetivas, que sejam acessíveis a todas as mulheres que se encontram em situação de violência.

Como ressaltado anteriormente, diante do crescente movimento feminista dando visibilidade ao problema, passou-se a ter, no plano internacional, sucessivos eventos voltados

²⁴ SOARES, Bárbara M. Enfrentando a Violência contra a Mulher – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/enfrentando-a-violenciacontra-a-mulher-orientacoes-praticas-para-profissionais-e-voluntarios>. Acesso em: 19 de jul. 2021.

à proteção e tutela dos direitos das mulheres, resultando em significativos avanços do tema, inclusive com o reconhecimento, pela ONU e OEA, da “grave persistência de discriminações e violências específicas contra as mulheres” (BARSTED, 2012, p. 98).

Dentre os eventos, destacam-se as já citadas Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW); a Declaração de Direitos Humanos de Viena e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará, que contribuíram para o processo de construção dos direitos humanos das mulheres e impulsionaram transformações em âmbito nacional (MELLO; PAIVA, 2019, p. 41).

Pode-se dizer que, em âmbito nacional, os instrumentos internacionais foram efetivos, pois o Estado saiu de um papel passivo, em que entendia que o assunto se tratava de problemas particulares e domiciliares, inexistindo sequer discussão social sobre o assunto, passando a dar mais atenção aos pleitos femininos, inclusive com o comprometimento da adoção de medidas para combater a violência e a discriminação.²⁵

Assim, esses instrumentos internacionais contribuíram para uma atuação estatal voltada à redução das desigualdades entre os gêneros, com a adoção de medidas para proteção e garantia dos direitos das mulheres.

Para que o Estado possa materializar as medidas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, assim como gerar condições de igualdade entre os gêneros, deve implementar ações administrativas que, inseridas na função de planejamento, formam um conjunto de ações na esfera social, o que se traduz na expressão políticas públicas.

É por meio das políticas públicas que o Estado concretiza os direitos constitucionalmente previstos, assim como garante a promoção de valores fundamentais.

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci, política pública consiste em programa de ação governamental que se traduz em um conjunto ordenado de medidas, visando atingir objetivos sociais previamente definidos, com delimitação das prioridades, dos meios de execução, do levantamento do orçamento necessário à execução e do tempo necessário para atingir o resultado. Ainda de acordo com a autora em comento:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição

²⁵ Conforme estabelecido nos arts. 1º ao 6º da CEDAW, ratificado pela República Federativa do Brasil.

do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2006, p. 39)

Para Howlett, Ramesh e Perl, por sua vez, as políticas públicas podem ser entendidas como “um processo aplicado de resolução de problemas”, em que os diversos atores envolvidos nos processos de tomada de decisão identificam os problemas e, utilizando de instrumentos políticos, tentam compatibilizar os objetivos e os meios selecionados, aplicando as soluções encontradas de modo a atingir o resultado perseguido (2013, p. 5-7).

Desse modo, políticas públicas podem ser definidas como um fenômeno complexo que demanda a tomada de decisões que, apesar de serem tomadas internamente no âmbito estatal, por diversos indivíduos e organizações, recebem influência por parte de “outros atores que operam interna e externamente no Estado” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 12).

Trata-se, portanto, de programa de relevância, pois é por meio das políticas públicas que o Estado realiza, “de forma sistemática e abrangente”, os fins previstos na Constituição Federal, mormente os direitos fundamentais, “cuja fruição direta dependa de ações” (BARCELLOS, 2010, p. 106).

Especificamente quanto ao tema da violência doméstica, a Lei Maria da Penha é considerada “um conjunto de políticas públicas para o enfrentamento da violência baseada no gênero” (PASINATO, 2015, p. 409).

Nesse contexto, convém registrar que a Lei Maria da Penha trouxe, no art. 3º, § 1º, que cabe ao poder público desenvolver políticas públicas que “visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

No que tange às políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica, os primeiros resultados advindos do movimento feminista junto ao Estado se deram, consoante já ressaltado, na década de 80, a qual foi declarada pela Organização das Nações Unidas como a década da Mulher.²⁶

A primeira política pública adotada no país quanto ao tema se deu no ano de 1985, quando da criação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, implantada em São Paulo, sendo o Brasil pioneiro na adoção desse modelo de delegacia, para prestar atendimento

²⁶ De acordo com a cartilha Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, disponibilizada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 21 de jul. 2021.

personalizado às mulheres vítimas de violência, servindo posteriormente de modelo para outros países (MELLO; PAIVA, 2019, p. 30).

A criação da Delegacia da Mulher se justificou na necessidade de atendimento especializado e prestado por outras mulheres, tendo em vista que em muitas das situações em que as vítimas recorriam às delegacias, eram novamente vitimadas e constrangidas no tratamento prestado por homens, resultando, dessa forma, no descrédito nas autoridades policiais e na subnotificação das agressões (MELLO; PAIVA, 2019, p. 30).

No mesmo ano foi estabelecido o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM,²⁷ órgão de caráter consultivo e deliberativo da sociedade civil junto ao Governo, vinculado ao Ministério da Justiça, com objetivo de promover e monitorar as políticas públicas de combate à violência contra as mulheres e assegurar condições de igualdade às mulheres.²⁸

Um ano após, em 1986, foi inaugurada a primeira Casa-Abrigo, pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, para acolher mulheres em situação de risco de morte, a qual foi adotada posteriormente por outros estados da federação: em 1992 foram inauguradas Casas Abrigo nos Estados do Rio Grande do Sul e do Ceará, em 1996 foi instituída no Distrito Federal, entre outros, sendo que em 2011 havia um total de 72 casas no país.²⁹

Entre os anos de 1985 e 2002, as Delegacias das Mulheres e as Casas-Abrigo foram as principais frentes de atuação estatal para dar suporte às vítimas de violência doméstica, com foco na segurança pública e assistência social.³⁰

No ano de 2002 foi criada a Secretaria de Estado de Direitos da Mulher, vinculada ao Ministério da Justiça, a qual instituiu o Programa Nacional de Combate à Violência contra a Mulher, mantendo o foco nessas duas frentes: segurança pública e assistência social.³¹

²⁷ O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) foi criado pela Lei 7.353, de 29 de agosto de 1985, com a finalidade, conforme previsto no art. 1º, de “promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do País.”

²⁸ De acordo com a cartilha Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, disponibilizada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 21 de jul. 2021.

²⁹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-o-que-sao-e-como-funcionam-as-casas-abrigo/>. Acesso em: 21 de jul. 2021.

³⁰ De acordo com a cartilha Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, disponibilizada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 21 de jul. 2021.

³¹ De acordo com a cartilha Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, disponibilizada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 21 de jul. 2021.

No entanto, de acordo com Adriana Ramos de Mello e Livia de Meira Lima Paiva, as medidas estavam sendo implementadas de forma isolada por cada uma das unidades federativas, inexistindo políticas públicas coordenadas no plano nacional (MELLO; PAIVA, 2019, p. 32).

Então, no ano de 2003 foi criada, pelo governo federal, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), responsável pela formulação e estruturação de políticas públicas em nível nacional, para atuação coordenada nas três esferas da federação, a qual elaborou o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), promovendo importantes ações dentro de cada uma das metas de atuação previstas, quais sejam (MELLO; PAIVA, 2019, p. 31/32):

(1) “autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania”, que previu, entre outras medidas, a capacitação e o aumento da empregabilidade de mulheres; (2) “educação inclusiva e não sexista”, com o objetivo de promover a alfabetização, valorizar as iniciativas culturais e estimular a difusão de imagens não discriminatórias e não estereotipadas das mulheres; (3) “saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos” para estimular a implantação de ações que atendessem as necessidades específicas das mulheres nas diferentes fases do ciclo vital, abrangendo as mulheres negras, com deficiência, índias, presidiárias, trabalhadoras rurais e urbanas; e, por fim, (4) “enfrentamento à violência contra as mulheres”, visando implantar uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher com atendimento integral, humanizado e de qualidade às mulheres em situação de violência e reduzir os índices de violência contra as mulheres, garantindo o cumprimento dos instrumentos internacionais. (...) (5) participação das mulheres em espaços de poder e decisão; (6) desenvolvimento sustentável no meio rural, cidade e floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar/desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social; (7) direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta; (8) cultura, esporte, comunicação e mídia; (9) enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; e (10) igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência.

Com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), além de mais investimentos para o enfrentamento do problema, as políticas públicas para a pauta foram ampliadas com o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, não mais se restringindo às áreas de segurança e assistência social.³²

Expandiram-se os serviços de atendimento às mulheres em situação de violência com a criação dos Centros de Referência de Atendimento às Mulheres, das Defensorias e Promotorias

³² De acordo com a cartilha Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, disponibilizada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 21 de jul. 2021.

da Mulher, dos Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor, propondo, ainda, a construção de Redes de Atendimento às mulheres em situação de violência.³³

Atualmente a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) é denominada Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres e está vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, tendo como principal objetivo a promoção da igualdade entre homens e mulheres e o combate a “todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente”.³⁴

Ressalta-se, ainda, como ação do Executivo Federal, a criação, em 2006, da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, que funciona ininterruptamente, oferecendo escuta e acolhida qualificada às vítimas de violência doméstica, fornecendo informações sobre seus direitos, locais de atendimento e abrigo, se for o caso, além de registrar e encaminhar as denúncias de violência aos órgãos competentes.³⁵

No âmbito do Poder Judiciário, em 2007 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) elaborou a Recomendação n. 9/2007, orientando que os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal criassem Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher nas capitais e no interior dos estados, com a implementação de equipes multidisciplinares, recomendando, ainda, entre outras medidas, a integração do Judiciário aos demais serviços da rede de atendimento à mulher.

A partir da Recomendação, já foram criadas “139 unidades judiciárias exclusivas, 295 salas de atendimento privativo, 78 setores psicossociais exclusivos e 403 não exclusivos” para o atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e seus e familiares.³⁶

Em 31 de março de 2009 foi criado o Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Fonavid, que congrega magistrados que atuam diretamente com casos de violência contra as mulheres em todas as unidades federativas, visando à condução, de forma permanente, de debates, deliberações e uniformização de entendimentos a respeito do tema, de modo a garantir efetividade jurídica, além do

³³ De acordo com a cartilha Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, disponibilizada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 21 de jul. 2021.

³⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/secretaria-nacional-de-politicas-para-mulheres>. Acesso em 23 de jul. 2021.

³⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/acoes-e-programas/programa-mulher-segura-e-protetida>. Acesso em: 24 de jul. 2021.

³⁶ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contra-a-mulher/>. Acesso em: 19 de ago de 2021.

aperfeiçoamento dos magistrados e das equipes multidisciplinares que atuam na área da violência doméstica e familiar contra a mulher.³⁷

Atualmente o Fonavid editou mais de 50 Enunciados, que servem de orientação para padronizar o procedimento adotado pelas Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.³⁸

Existem, ainda, programas estaduais voltados ao enfrentamento da violência doméstica, como, por exemplo, a “Patrulha Maria da Penha”, criada em 2012 pela Polícia Militar do Rio Grande do Sul, que consiste em um programa de atendimento policial às vítimas de violência doméstica, por meio do acompanhamento com a realização de visitas residenciais rotineiras e coordenadas (DIAS, 2019, p. 37).

O programa denominado “Patrulha Maria da Penha” tem como objetivo acompanhar o cumprimento das medidas protetivas de urgência, verificar a situação familiar da vítima e impedir novas agressões, contribuindo para a quebra do ciclo de violência.³⁹

Atualmente tal programa foi instituído em diversos estados e municípios. Constitui política pública estadual quando o acompanhamento é desenvolvido pela Polícia Militar, como ocorre, por exemplo, nos Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro e Mato Grosso. Em âmbito municipal, os acompanhamentos ficam a cargo das Guardas Municipais.

No ano de 2013 foi lançado, em âmbito federal, o programa “Mulher, Viver sem Violência”, atualmente denominado de programa “Mulher Segura e Protegida”, visando integrar e ampliar os serviços destinados às mulheres em situação de violência, “mediante a articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da segurança pública, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira”.⁴⁰

Uma das ações desenvolvidas no programa “Mulher Segura e Protegida” é a implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira, que constitui um centro de atendimento humanizado para mulheres vítimas de violência doméstica, no qual são ofertados serviços especializados e multidisciplinares, como delegacia, Juizado, Ministério Público,

³⁷ Disponível em: <https://www.amb.com.br/fonavid/historico.php>. Acesso em: 11 de ago de 2021.

³⁸ Atualmente são 56 Enunciados, atualizados até o XI Fonavid, realizado em São Paulo/SP, em novembro de 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/violencia-contra-a-mulher/forum-nacional-de-juizes-de-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher-fonavid/enunciados/>. Acesso em 18 de ago. 2021.

³⁹ Disponível em: <https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/historico-da-patrolha-maria-da-penha>. Acesso em 24 de jul. 2021.

⁴⁰ O Programa de Governo foi instituído pelo Decreto nº. 8.086, de 30 de agosto de 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/acoas-e-programas/programa-mulher-segura-e-protegida>. Acesso em 24 de jul. 2021.

Defensoria Pública, apoio psicossocial, capacitação para a autonomia econômica, assim como alojamento de passagem e brinquedoteca para os filhos.⁴¹

Retornando às ações adotadas no âmbito do Poder Judiciário, o CNJ, em 2018, utilizando de sua competência para, no espaço jurídico de atribuições do Poder Judiciário, coordenar a elaboração e execução de políticas públicas relacionadas à proteção das mulheres em situação de violência, instituiu a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres, na qual foi definida diretrizes e ações de prevenção e combate à violência doméstica, de modo a solucionar de maneira adequada os conflitos que envolvam mulheres em situação de violência.⁴²

A Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres foi instituída por meio da Resolução CNJ n. 254 de 2018, e estabeleceu, entre outras medidas, o Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa” visando dar celeridade à prestação jurisdicional nos casos de violência doméstica, por meio de esforço concentrado de julgamentos e ações multidisciplinares.⁴³ Determinou, ainda, a coleta de dados, por parte dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, sobre a estrutura das unidades judiciárias especializadas e sobre a litigiosidade.

Na Resolução 254/2008, objetivando a prestação de atendimento mais humanizado à vítima, o CNJ definiu, ainda, a violência institucional contra as mulheres, como a ação ou omissão de qualquer órgão ou agente público que fragilize, de qualquer forma, o compromisso de proteção e preservação dos direitos das mulheres.

No ano de 2020 o CNJ, em conjunto com o Conselho Nacional do Ministério Público, instituiu, por meio da Resolução Conjunta n. 5, o “Formulário Nacional de Avaliação de Risco no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público” para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.⁴⁴

O formulário, que deve ser preferencialmente aplicado pela Polícia Civil quando do registro da ocorrência policial ou, na impossibilidade, pelo Ministério Público ou Judiciário, no primeiro atendimento à vítima, visa identificar os fatores que indiquem o risco de a mulher vir

⁴¹ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/acoes-e-programas/programa-mulher-segura-e-protetida>. Acesso em: 24 de jul. 2021.

⁴² Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contra-a-mulher/>. Acesso em: 25 de jul. 2021.

⁴³ O Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa”, instituído pela Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres, estabeleceu, como forma de garantir celeridade na prestação jurisdicional, três semanas por ano de esforço concentrado de julgamento de processos decorrente da prática de violência doméstica. As semanas Justiça pela Paz em Casa serão realizadas na segunda semana do mês de março; na penúltima semana do mês de agosto; e na última semana do mês de novembro. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2669>. Acesso em 25 de ago de 2021.

⁴⁴ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3218>. Acesso em 25 de ago de 2021.

a sofrer violência, de modo a subsidiar a atuação dos órgãos estatais responsáveis pela proteção na gestão do risco identificado, prevenindo, dessa forma, a reincidência dos atos de violência.

Ainda no ano de 2020, o Plenário do CNJ aprovou a criação do Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência (BNMPU)⁴⁵ para que seja registrado, em sistema integrado de informações, todas as medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor, assim como as destinadas às mulheres em situação de violência.

O sistema será mantido e regulamentado pelo CNJ e alimentado pelos tribunais, podendo ser acessado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública e pelos órgãos de segurança pública e assistência social, objetivando aperfeiçoar a fiscalização das medidas protetivas com a verificação de possíveis falhas, para dar efetividade às medidas e contribuir para a criação de políticas públicas mais assertivas.⁴⁶

Ainda no âmbito do Poder Judiciário, outra ação desenvolvida para implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres e de incentivo à participação feminina no Poder Judiciário, foi o lançamento, pelo CNJ, do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero contendo, além do conteúdo teórico sobre a igualdade, um guia com protocolos oficiais de julgamentos com perspectiva de gênero, para orientação e capacitação de magistradas e magistrados, de modo que a função jurisdicional nos casos envolvendo o direito das mulheres se dê de forma inclusiva, sem o indevido desequilíbrio na relação entre os sujeitos do processo, evitando, assim, a repetição de estereótipos, preconceitos e discriminação.⁴⁷

Por fim, diversas ações, programas e forças tarefas vêm sendo lançadas no país visando garantir maior visibilidade ao tema, com a conscientização das mulheres sobre seus direitos; dar cumprimento às medidas protetivas; reduzir a quantidade de processos relacionados à violência doméstica com julgamento célere, entre outros. Dentre os exemplos de atuação estatal nesse sentido, pode-se destacar a denominada “Operação Maria da Penha”.⁴⁸

⁴⁵ O Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência foi aprovado pelo Plenário do CNJ, por unanimidade, na 57ª Sessão Extraordinária realizada no dia 8 de setembro de 2020 e atende o disposto na Lei 13.827/2019, que prevê a necessidade da inclusão das medidas protetivas de urgência concedidas em sistema centralizado de informações. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/medidas-protetivas-serao-monitoradas-em-banco-de-dados-proprio/>. Acesso em: 26 de ago. 2021.

⁴⁶ A primeira fase do Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência foi apresentada no dia 10 de agosto de 2021, durante a XV Jornada da Lei Maria da Penha, e pode ser acessado no site: <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/pesquisa-peca>.

⁴⁷ O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero foi lançado pelo CNJ no ano de 2021, após estudos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNJ n. 27, de 2 de fevereiro de 2021 e complementado pela Portaria 116, de 12 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Acesso em 14 de fev de 2022.

⁴⁸ A denominada “Operação Maria da Penha” foi lançada em âmbito nacional no dia 18 de agosto de 2021 visando aprimorar o sistema de proteção às mulheres em situação de violência, com atuação intensiva dos órgãos de justiça e segurança pública entre os dias 20 de agosto a 20 de setembro. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-se-une-a-operacao-nacional-contra-violencia-domestica/>. Acesso em: 26 de ago. 2021.

A “Operação Maria da Penha” é coordenada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e integrada por todos os participantes do Sistema de Justiça e de Segurança Pública em nível federal e estadual, tendo por objetivo a atuação intensiva no acompanhamento das medidas protetivas de urgência, com a ampliação de programas de prevenção à violência e a expansão das ações de modo a atingir municípios não atendidos pelas varas ou delegacias especializadas. Pretende-se, ainda, aprimorar o protocolo de atendimento às vítimas e auxiliar oficiais de justiça no cumprimento das ações necessárias em detrimento dos agressores, entre outras medidas.⁴⁹

No que tange à legislação brasileira em matéria de violência contra as mulheres, verifica-se a existência de tímida construção legislativa em momento anterior a LMP, contando com poucas leis sobre o tema.

Entretanto, mesmo tardia, a atuação do Poder Legislativo contribuiu significativamente com o processo de busca do reconhecimento dos direitos das mulheres (BARSTED, 2012, p. 91-92), motivo pelo qual, importante a análise da construção legislativa no país sobre o tema.

De início, consoante ressaltado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da igualdade entre homens e mulheres, estabelecendo como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos, entre outros, de sexo (art. 3º, IV); dispondo, ainda, que os homens e as mulheres são iguais em direitos e obrigações (art. 5º, I); e que os “direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher” (art. 226, § 5º).

No que se refere à violência doméstica e familiar, o constituinte originário estabeleceu que o Estado assegurará a assistência à família, “criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações” (art. 226, § 8º), reconhecendo, portanto, a necessidade de especial atenção do Estado para com o enfrentamento do problema da violência doméstica.

Quanto à legislação infraconstitucional, no ano de 2002 foi sancionada a Lei 10.455, que ao dar nova redação ao art. 69 da Lei 9.099/1995, criou a possibilidade de, em caso de violência doméstica, o juiz determinar medida cautelar de afastamento do agressor do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima.⁵⁰

⁴⁹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-se-une-a-operacao-nacional-contra-violencia-domestica/>. Acesso em: 26 de ago. 2021.

⁵⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110455.htm. Acesso em: 25 de jul. 2021.

No ano seguinte foi sancionada a Lei 10.778, de 24 de novembro de 2003, prevendo a notificação compulsória, em todo o território nacional, dos casos de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde, públicos ou privados.⁵¹

Em 2004, a Lei 10.886 acrescentou os parágrafos 9º e 10 ao art. 129 do CP para, respectivamente, criar lesão corporal qualificada pela “violência doméstica” e o aumento da pena em um terço nos casos em que a violência doméstica resultar em lesão corporal grave, gravíssima ou seguida de morte.

Assim, antes da Lei Maria da Penha, o Código Penal previa como violência doméstica os casos de lesão corporal praticados por homem ou por mulheres, quando praticados nos seguintes termos:

Violência Doméstica

§ 9º Se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano.

A violência doméstica, desse modo, tratava-se de uma forma de lesão corporal com pena aumentada, sendo ressaltado por Adriana Ramos de Mello e Lívia de Meira Lima Paiva que ao assim prever, “a violência contra as mulheres era invisibilizada em meio a outros conflitos domésticos” (2019, p. 50).

Entretanto, percebe-se que desde o despertar estatal para o tema, houve significativo avanço no enfrentamento e combate à violência doméstica no País. Todavia, certamente o maior avanço na construção legislativa quanto ao tema foi a edição da LMP, considerado um marco na positivação da prevenção e proteção às mulheres vítima de violência doméstica e familiar.

A Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006, teve origem em proposta inicial de um consórcio de ONGs feministas, denominado “Consórcio de ONGs Feministas para a Elaboração de Lei Integral de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres” (SEVERI, 2018, p. 127), passando por um longo processo de discussão que envolveu um grupo de trabalho interministerial, coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e encaminhada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, tratando-se, dessa forma, de Lei resultante de proposta de iniciativa do Poder Executivo.⁵²

⁵¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.778.htm. Acesso em: 25 de jul. 2021.

⁵² Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/violencia-contra-a-mulher/sobre-a-lei-maria-da-penha/>. Acesso em: 24 de jul. 2021.

A Lei 11.340/2006 ficou conhecida como Lei Maria da Penha em homenagem à farmacêutica Maria da Penha Maia Fernandes que sofria agressões do esposo, o qual tentou matá-la em duas oportunidades.

Na primeira tentativa o esposo simulou um assalto e, com o uso de uma espingarda, acabou deixando a esposa paraplégica. Após retornar do hospital, o esposo tentou novamente consumir o – a época – homicídio, dessa vez tentando eletrocutá-la por meio de descarga elétrica, enquanto Maria da Penha tomava banho (DIAS, 2019, p. 15).

As investigações iniciaram no ano de 1983, restando o agressor condenado em 1991 a oito anos de prisão, sendo-lhe concedido o direito de recorrer em liberdade. Passado um ano, o julgamento foi anulado, sendo submetido novamente a julgamento perante o tribunal do júri apenas em 1996, oportunidade em que foi outra vez condenado, agora ao cumprimento de dez anos e seis meses de prisão. Após recursos em liberdade, o réu foi preso somente em 2002, dezoito anos e seis meses após os fatos, e posto em liberdade no ano de 2004, apenas dois anos após o início do cumprimento da pena (DIAS, 2019, p. 15).

Em razão de sua história, Maria da Penha passou a dar voz à causa do combate à violência contra as mulheres e, no ano de 1998, juntamente com o Centro para a Justiça e o Direito Internacional – CEJIL e o Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher – CLADEM, denunciou o caso para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos - CIDH/OEA. Foi a primeira oportunidade em que a OEA acatou uma denúncia de violência doméstica (DIAS, 2019, p. 16).

No ano de 2001 o Estado brasileiro foi condenado internacionalmente, após receber quatro pedidos de informações e ter permanecido omissos durante o processo e silenciado diante das denúncias (DIAS, 2019, p. 16).

Na condenação, o relatório n. 54 da OEA, além de impor o pagamento de indenização à Maria da Penha, responsabilizou o Estado por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica praticada contra as mulheres no país. Recomendou, ainda, “a adoção de várias medidas, entre elas ‘simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual’.” (DIAS, 2019, p. 16).

Após a condenação internacional, o Brasil iniciou movimentação a fim de dar cumprimento aos tratados e convenções internacionais do qual é signatário, tendo início, assim, o Projeto de Lei 4.559/04 que originou a Lei Maria da Penha (DIAS, 2019, p. 16), tanto que consta na ementa da Lei a criação de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, “nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre

a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher”.

Assim, com o advento da LMP, que entrou em vigor no dia 22 de setembro de 2006, teve-se uma significativa evolução na proteção e combate à violência contra as mulheres. A LMP foi considerada, pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher, como uma das três melhores leis do mundo (DIAS, 2019, p. 33), sendo considerada um marco para o processo histórico de construção e reconhecimento dos direitos das mulheres como direitos humanos no Brasil. (PASINATO, 2015, p. 409).

Dentre tantos avanços originados da Lei, destaca-se o art. 14, que estabeleceu a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência cível e criminal, para processo, julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Antes da Lei Maria da Penha, mesmo os casos de violência doméstica eram julgados, em sua maioria, pelos Juizados Especiais, por serem considerados como infrações penais de menor potencial ofensivo, entrando, como destacado por Maria Berenice Dias, “na vala dos delitos menores, em que há a possibilidade de a pena ser aplicada mesmo antes do oferecimento da denúncia, sem discussão da culpabilidade” uma vez que “a grande maioria dos delitos cometidos contra as mulheres – lesão corporal leve, ameaça, injúria e calúnia”, enquadra-se como delito de menor lesividade (2019, p. 30).

Assim, “a aplicação da Lei dos Juizados Especiais”, com procedimento sumário, em que a punição poderia ser convertida no pagamento de cestas básicas ou prestações pecuniárias, “é desastrosa” (DIAS, 2019, p. 30).

A Lei Maria da Penha possibilitou uma resposta aos agressores, propondo tratamento multidisciplinar, com previsão de medidas tanto preventivas como protetivas às mulheres em situação de violência, representando, dessa forma, um marco quanto ao tema. Nesse sentido, esclarecem Flávia Piovesan e Sílvia Pimentel:

Ao repudiar a tolerância estatal e o tratamento discriminatório concernente à violência contra a mulher, a Lei Maria da Penha constitui uma conquista histórica na afirmação dos direitos humanos das mulheres. Sua plena implementação -- com a adoção de políticas públicas voltadas à prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher, em todas as suas manifestações -- surge como imperativo de justiça e respeito aos direitos das vítimas desta grave violação que ameaça o destino e rouba a vida de tantas mulheres brasileiras. (2011, p. 116).

Assim, a Lei Maria da Penha constitui avançado aparato legislativo de afirmação dos direitos das mulheres que vai além do caráter meramente repressivo e punitivo, mas também de proteção social.

Retornando à análise da legislação brasileira em matéria de violência contra as mulheres, no dia 9 de março de 2015 foi sancionada a Lei 13.104, que incluiu o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, incluindo-o também no rol dos crimes hediondos.

O termo feminicídio é recente, inaugurado pelas autoras Radford e Russell no livro *Femicide: the politics of woman killing*, as quais definiram feminicídio como o assassinato de mulheres em razões de gênero, por sua condição de mulher (JESUS, 2015, p. 10).

O feminicídio é, portanto, modalidade qualificada de homicídio praticado contra a mulher em contexto de violência doméstica e familiar ou por menosprezo ou discriminação à condição de mulher, sendo ressaltado por Rogério Sanches Cunha e Ronaldo Batista Pinto que a virtude da alteração legislativa “está na simbologia, isto é, no alerta que se faz da necessidade de se coibir com mais rigor a violência contra a mulher em razão da condição do sexo feminino” (2021, p. 92).

Ademais, a definição de feminicídio colabora, ainda, com a desarticulação dos argumentos de que a violência “baseada na inequidade de gênero é um assunto privado e mostra seu caráter social, produto das relações de poder entre os homens e as mulheres” (JESUS, 2015, p. 11).

Isso, pois, de acordo com Wânia Pasinato, o feminicídio possui como característica o fato de não ser um evento isolado na vida da mulher, sendo considerada a forma mais extrema de uma sucessão de atos de violência, tido como “consequência de um padrão cultural que é aprendido e transmitido ao longo de gerações”, apresentado como “resultado das diferenças de poder entre homens e mulheres, sendo também condição para a manutenção dessas diferenças” (2011, p. 230).

Trata-se, assim, de punição especial que além de dar maior visibilidade para o problema social, ainda serve de parâmetro para quantificar a prática delitiva em detrimento das mulheres por razão da condição feminina.

Com o advento da LMP, diversas leis foram criadas para aprimorar sua redação, ampliar a proteção das vítimas e fortalecer os serviços e canais de ajuda, podendo-se destacar a Lei 13.505 de 2017 que acrescentou dispositivos na Lei para prever o direito da mulher, em situação de violência doméstica e familiar, de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino.

A Lei 13.505/2017 trouxe, ainda, diretrizes e procedimentos a serem adotados para atendimento e inquirição das vítimas e das testemunhas, de modo a se evitar a revitimização.

Em 2018 a Lei 13.641 alterou a Lei de Violência Doméstica para prever como crime o descumprimento de medidas protetivas de urgência impostas pelo juiz.

Antes da referida Lei o descumprimento das medidas protetivas não configurava infração penal. De acordo com entendimento do Superior Tribunal de Justiça, em razão do princípio da subsidiariedade do Direito Penal o agente não poderia responder sequer pelo crime de desobediência (art. 330 do CP),⁵³ gerando apenas consequências civil – multa, administrativa – requisição de força policial – e processual penal – prisão cautelar – que apesar de, tecnicamente, não se tratar de uma sanção, é resposta acautelatória ao descumprimento das medidas protetivas.

Contudo, tamanho o índice de descumprimento das medidas protetivas de urgência que o legislador, na busca da superação do entendimento jurisprudencial, achou por bem criminalizar a conduta, tratando-se, atualmente, do único crime previsto na LMP.

No ano de 2019 a LMP recebeu várias alterações legislativas: a Lei 13.827 que, em síntese, autorizou, em alguns casos, a aplicação de medida protetiva pela autoridade policial e determinou o registro das medidas concedidas em banco de dados mantido pelo CNJ, garantindo acesso do Ministério Público, da Defensoria Pública e de órgãos de segurança e de assistência social com vistas à fiscalização e à efetividade das medidas; a Lei 13.836, que tornou obrigatória a informação sobre a condição de a ofendida ser pessoa com deficiência e se da violência resultou deficiência ou agravou a deficiência preexistente; a Lei 13.871, que prevê o ressarcimento pelo agressor dos custos com serviço de saúde, prestados pelo poder público às vítimas, e custos com os dispositivos de segurança por elas utilizados para evitar nova agressão; a Lei 13.880, que determina a apreensão de arma de fogo sob posse do agressor; a Lei 13.882, que garante a matrícula ou transferência dos dependentes da vítima em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio, independentemente da existência de vagas, resguardando o sigilo dos dados da ofendida e dos dependentes; e a Lei 13.894, que estabelece a competência do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para a ação de divórcio,

⁵³ De acordo com entendimento do Superior Tribunal de Justiça, antes da Lei 13.641/18, quando do descumprimento de medida protetiva de urgência prevista na Lei Maria da Penha, o agente não poderia responder nem mesmo por crime de desobediência, pois “para a configuração do crime de desobediência, não basta apenas o não cumprimento de uma ordem judicial, sendo indispensável que inexista a previsão de sanção específica em caso de descumprimento”, o que não ocorria no caso de inobservância das medidas protetivas de urgência, “porque a legislação previu alternativas para que ocorra o efetivo cumprimento das medidas protetivas de urgência, previstas na Lei Maria da Penha, prevendo sanções de natureza civil, processual civil, administrativa e processual penal”. STJ. 6ª Turma. RHC 41.970-MG, Rel. Min. Laurita Vaz, j. em 7/8/2014 (Info 544).

separação, anulação de casamento ou dissolução de união estável nos casos de violência, devendo-se informar às vítimas a possibilidade de os serviços de assistência ajuizarem tais ações, que terá a intervenção do Ministério Público e prioridade de tramitação.

Ainda no ano de 2019 foi promulgada a Lei 13.391, de 10 de dezembro, que alterou a Lei 10.778 de 2003 para prever a obrigatoriedade da notificação, por parte dos profissionais da saúde, dos casos de suspeita ou confirmação de violência doméstica contra a mulher, no prazo de 24 horas, para providências cabíveis e para fins estatísticos.

Por fim, recentemente foi sancionada a Lei 14.188, de 28 de julho de 2021, que criou medida de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, chamado de programa de cooperação “Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica”.

Na nova Lei é autorizada a integração entre os Poderes Executivo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os órgãos de segurança pública e as entidades privadas, para que haja um canal de comunicação imediata com entidades participantes do programa, de modo a prestar assistência e segurança à mulher vítima de violência doméstica, “a partir do momento em que houver sido efetuada a denúncia por meio do código “sinal em formato de X”, preferencialmente feito na mão e na cor vermelha”.

A Lei 14.188, de 2021, ainda inseriu o parágrafo 13 no art. 129 do CP, para alterar a pena no caso de lesão corporal simples quando cometida contra a mulher em razão da condição do sexo feminino; alterou o *caput* do art. 12-C da LMP, para prever a possibilidade de afastar o agressor do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida também nos casos em que verificada a existência de risco à integridade psicológica da mulher; e, ainda, criou novo crime denominado “violência psicológica contra a mulher”, assim prevendo no Código Penal:

Violência psicológica contra a mulher

Art. 147-B. Causar dano emocional à mulher que a prejudique e perturbe seu pleno desenvolvimento ou que vise a degradar ou a controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, chantagem, ridicularização, limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que cause prejuízo à sua saúde psicológica e autodeterminação:
Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa, se a conduta não constitui crime mais grave.”

Dessa forma, verifica-se que a nova Lei, além de criar o novo tipo penal, busca a integração de diferentes setores do Estado e entidades privadas, de modo a prestar auxílio e garantir os direitos das mulheres a uma vida sem violência.

No entanto, em que pese a existência de políticas públicas e construção legislativa acerca do tema, diante da dimensão do problema da violência contra as mulheres no Brasil, com

números preocupantes de vítimas e dados crescentes de feminicídio – os quais serão abordados na sequência, torna-se necessário entender a persistência desse fenômeno, examinar se o problema se dá porque as políticas públicas estão falhando, e conhecer quais são as ferramentas capazes de avaliar a política contra a violência contra as mulheres.

Só assim, a partir desse tipo de avaliação, será possível compreender as causas da suposta inefetividade e onde estão os gargalos dessas políticas públicas, sendo etapa necessária para o aperfeiçoamento legislativo.

1.3 A necessidade de avaliar as políticas públicas contra a violência contra as mulheres

Com foi possível perceber por tudo o que se explicou até agora, o tema da violência contra as mulheres tem sido objeto de atenção por parte de todos os Poderes estatais: pelo Poder Executivo, com a elaboração de políticas públicas para acolhimento e proteção das mulheres em situação de violência; pelo Poder Legislativo, ao editar leis que não apenas criminalizam a conduta violenta, como também preveem e ampliam os direitos das mulheres; e também pelo Poder Judiciário, ao aplicar as leis aos casos concretos, fazendo cumprir os direitos, garantindo alguma efetividade das políticas públicas.

Com efeito, consoante conceituado anteriormente, as políticas públicas podem ser entendidas como o resultado da intervenção estatal na vida social, de modo a distribuir, redistribuir ou regular bens, serviços ou direitos, sendo disciplinada por meio da edição de leis ou atos normativos que impõe dever de atuação por parte dos governos constituídos, seja na esfera federal, estadual, municipal ou distrital, estabelecendo direitos e deveres que impactam a vida dos integrantes da sociedade (ANDRADE; SANTANA, 2017, p. 784 e 785).

Para a elaboração e a execução, as políticas públicas exigem o conhecimento específico de diversos sujeitos que compõe a sociedade, demandando a ação compartilhada do Estado e da sociedade, assumindo, assim, caráter multidisciplinar na busca de ações para proteção e promoção dos direitos constitucionalmente previstos (ANDRADE; SANTANA, 2017, p. 785).

Ao materializar essas ações, os poderes públicos têm como desafio direcionar suas ações de modo a atender as demandas sociais, as quais exigem constante acompanhamento e melhoria permanente no desempenho das funções estatais (KÄSSMAYER; MENEGUIN; RIBEIRO; VIEIRA, 2017, p. 14), visando a maior efetividade das políticas públicas por meio de uma atuação mais eficiente por parte do Estado.

Nesse sentido, convém registrar que a eficiência – que será analisada com mais atenção no próximo capítulo – foi consagrada pela Constituição Federal (artigo 37, *caput*, introduzido pela EC nº 19/98) como princípio voltado à atuação da Administração Pública, a qual passou, após alteração do constituinte derivado, a ter que “estabelecer critérios de aferição de desempenho” por meio da “elaboração de mecanismos de controle dos resultados obtidos” (BRANCO; MENDES, 2012, p. 898/899), para demonstrar a satisfatória – ou não – atuação estatal.

Assim, trazendo para a realidade que ora se propõe, como a busca pela eficiência estatal demanda o estabelecimento de meios de avaliação do desempenho das ações adotadas, tem-se que a análise das políticas públicas contra a violência contra as mulheres perpassa pela avaliação dos impactos legislativos advindos com a Lei 11.340/2006.

Na mesma linha de raciocínio, Meneguín explica que, tendo em vista que na maior parte das vezes as políticas públicas e os programas governamentais dependem da existência de uma lei federal para serem implementadas, mostra-se necessária a “avaliação sistemática” de impacto das leis visando que essas alcancem “o objetivo desejado com o menor custo possível” (2010, p. 5/6).

As avaliações legislativas, que tem por objetivo analisar os efeitos e os impactos produzidos pela legislação, (SALINAS, 2013, p. 237) podem ser realizadas em dois momentos: antes da implementação da lei, ou seja, na fase de discussão da proposição legislativa, para realizar a previsão dos impactos; ou após a implementação da lei, para aferir sua efetividade, eficácia e eficiência (MENEGUÍN, 2010, p. 7/8).

Antes da implementação da lei, ou avaliação legislativa *ex ante*, a análise terá como fundamento a capacidade de os possíveis efeitos da lei serem aptos a cumprir com os objetivos a que se destina. Na avaliação *ex post*, ou retrospectiva, será realizado o exame dos efeitos concretos produzidos e sua comparação com os objetivos declarados ou implícitos da lei (SALINAS, 2013, p. 234/235).

Tanto na avaliação *ex ante* quanto na *ex post*, é “preciso que sejam conhecidos os objetivos de uma lei, os problemas que ela pretende solucionar, e os meios escolhidos para que tais finalidades sejam alcançadas” (SALINAS, 2013, p. 237).

Caso os objetivos não estejam delimitados, não há como se avaliar a efetividade da lei e, como consequência, as medidas previstas na legislação poderão se manter ineficazes e sem parâmetros para ajustes e melhorias.

Assim, a avaliação de impacto legislativo “é uma metodologia que pretende apoiar a escolha fundamentada de políticas legislativas”, embasando a decisão política. Para tanto será

realizada as seguintes considerações (não exaustivas, tendo em vista as peculiaridades de cada tema): I – definir o problema a ser enfrentado; II – fixar os objetivos da proposição ou lei; III – apresentar as opções para atingir os objetivos; IV – realizar a contextualização jurídica com o levantamento do “arcabouço jurídico” associado ao tema; V – “identificar os impactos econômicos e sociais”, delimitando “quem serão os afetados e como”; e, por fim, VI – verificar as possíveis alternativas, tendo como parâmetro a análise do “custo-benefício para se comparar a diferença positiva entre os benefícios globais (econômicos e sociais) e os custos globais de cada opção” (MENEQUIN, 2010, p. 10/11).

Entretanto, o processo de avaliação de impacto legislativo, e análise das políticas públicas no país vem se mostrando bastante incipiente. Os trabalhos doutrinários acerca da produção de leis, antes da Lei Complementar (LC) nº 95 de 1998, tratavam basicamente sobre a estruturação e organização interna do texto, sendo denominados como “técnica legislativa” (SALINAS, 2013, p. 243).

A LC 95/1998, que institui regras sobre a “elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.”, foi a tentativa, por parte do legislador, de incitar o processo de avaliação de impacto legislativo no país, no entanto, apesar de prever regras de padronização das leis, não dispôs sobre metodologia para análise do conteúdo das proposições, bem como dos potenciais efeitos de sua aplicação. Mesmo após a regulamentação do tema, pelo Decreto nº 4.176, de 2002, na tentativa de suprir as lacunas, não houve adesão por parte da Administração Pública (KÄSSMAYER; MENEQUIN; RIBEIRO; VIEIRA, 2017, p. 21/22).

Tamanha a relevância das avaliações, no ano de 2021, o dever de realização da avaliação das políticas públicas ganhou status de norma constitucional, por meio da EC nº 109, que incluiu no art. 37 da Constituição Federal o § 16, para prever que “Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”.

Com efeito, de acordo com Howlett, Ramesh e Perl, é por meio das avaliações que se podem “evitar a repetição de erros e aproximar sempre mais a implementação da política ao alcance ou conquista dos objetivos desejados” (2013, p. 201), concedendo-lhe, assim, maior efetividade.

Os referidos autores ainda destacam que a avaliação de políticas públicas integra o esquema do ciclo da política pública, o qual foi inicialmente idealizado por Harold Lasswell, em 1956, e serviu de base para outros modelos sucessivos que aperfeiçoaram o trabalho pioneiro.

De acordo com esse modelo, as políticas públicas passam por um processo que se desdobra em cinco estágios para a resolução do problema, quais sejam: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão política, implementação da política e, por último, avaliação da política. Segundo os autores:

Nesse modelo, a *montagem da agenda* se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a *formulação da política* diz respeito ao modo como as propostas de política são formuladas no âmbito governamental; a *tomada de decisão* é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não ação; a *implementação da política* se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política; e a *avaliação da política* se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 14-15).

No que mais interessa para o presente estudo, o estágio da avaliação é necessário para o desenvolvimento, adaptação e melhoria da política pública implementada. É o momento em que se investigam os efetivos resultados dos programas, assim como os “déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder extrair consequências para ações e programas futuros” (BELLEN; TREVISAN, 2008, p. 531), tendo o “condão de aumentar a eficiência e a eficácia do setor público” (BELLEN; TREVISAN, 2008, p. 539).

O objetivo desse último estágio do ciclo da política pública é a realização de uma atividade crítica para que, em seu resultado, caso julgue necessário, implique na efetivação de ajustes ou na mudança da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 207).

No que se refere a competência para a avaliação das políticas públicas, de acordo com Andrade e Santana, é importante a união de esforços de diversos agentes, cada qual dentro de sua esfera de atuação: os “conselhos de políticas públicas, sindicatos e a sociedade civil fazem o controle social; os Poderes Legislativo e Executivo realizam avaliação de impacto legislativo; e o Poder Judiciário faz o controle de legalidade”, determinando o cumprimento e a efetiva aplicação dos direitos estabelecidos pelas políticas públicas (2017, p. 796).

Consiste, dessa forma, em atividade multidisciplinar, voltada ao levantamento de indicadores, com a produção de informação e conhecimento que irão direcionar as intervenções na política pública, para que sejam mais assertivas, de modo a:

a) desenhar, implementar e validar programas e projetos sociais; b) usar abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social; e c) aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), seja nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), seja nos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência). (ANDRADE; SANTANA, 2017, p. 788).

Dessa forma, a proposta de avaliação da política pública objetiva seu aperfeiçoamento, com a verificação de possíveis falhas; as dificuldades na implementação e desenvolvimento; as lacunas a serem preenchidas; a análise dos resultados, entre outros, dando “maior racionalidade no processo de subsídio à tomada de decisões” (ANDRADE; SANTANA, 2017, p. 787), de modo a conferir maior eficácia e efetividade ao fim social ao qual se destina a política pública.

Especificamente no que tange à violência doméstica, como visto ao longo do exposto no presente estudo, o Estado não está inerte quanto ao tema, existindo diversas ações estatais no sentido da concretização dos direitos das mulheres em situação de violência, com destaque para a LMP, que foi um marco na prevenção e combate a violência doméstica e familiar contra a mulher, garantindo inclusive a aplicação, de imediato, de medidas destinadas a salvaguardar as mulheres em situação de violência.

Sobre as medidas protetivas de urgência, objeto de análise mais detalhada no capítulo seguinte, basta adiantar que a LMP traz um rol de medidas que podem ser aplicadas em conjunto ou separadamente e que não impedem a aplicação de outras previstas na legislação em vigor (art. 22, *caput* e § 1º), tratando-se, portanto, de rol não exaustivo.

Assim, tendo em vista que um aprimoramento das políticas públicas surge como forma de aumentar a credibilidade na Lei e a sensação de segurança por parte das vítimas, garantindo a eficácia das medidas protetivas de urgência, conclui-se pela necessidade da avaliação das políticas públicas destinadas ao cumprimento dos dispositivos previstos na LMP.

Com efeito, diante de tal cenário e com base em tudo que se viu acima acerca das avaliações, cumpre verificar se, mesmo com o avanço legislativo, as medidas já adotadas não têm sido suficientes para coibir a ação dos agressores ou se a persistência dos números alarmantes se dá em decorrência de outros fatores, como a redução da subnotificação após a entrada em vigor da LMP, em razão da maior repercussão para o problema; a ampliação do debate acerca dos direitos das mulheres; o incentivo às denúncias, entre outros.

Para tanto, faz-se necessária a verificação dos efeitos que a LMP produziu na sociedade. Ocorre que não existem avaliações oficiais da LMP (leia-se, realizadas por órgãos públicos, seja o próprio Poder Legislativo, seja o Poder Executivo ou mesmo o Poder Judiciário, já que é esse o responsável por decretar as medidas protetivas, por exemplo). O que se encontra são, tão somente, estudos esparsos a partir de levantamentos gerais (isto é, dados da macroviolência)

ou de forma autônoma por pesquisadores⁵⁴, cujas conclusões, por mais valiosas que sejam, carecem de maior valor institucional.

Desse modo, em razão da ausência da avaliação da política pública, no caso, a LMP, objeto do presente trabalho, verifica-se que o legislador continua atuando às cegas, ou seja, há inúmeras leis buscando o aperfeiçoamento das medidas quanto ao tema, as quais são tidas, teoricamente, como referência sobre a matéria, no entanto, sem uma avaliação específica – um diagnóstico acertado sobre as causas da inefetividade das medidas adotadas anteriormente – novas leis continuarão sendo aprovadas visando o combate da violência contra a mulher, contudo, incorrendo nas mesmas falhas das construções legislativas já existentes.

Diante todo o exposto, pode-se concluir que a LMP trouxe significativos avanços no que tange à prevenção e ao combate à violência doméstica, contudo, ainda carece de maior atenção estatal direcionada à efetiva implementação de políticas públicas – e constante avaliação das já existentes – de modo a tornar a Lei mais eficaz e efetiva, fazendo valer os direitos das mulheres, transmitindo-lhes segurança nas instituições, uma vez que, consoante bem ressaltado por Maria Berenice Dias, “A única resposta para o inquietante problema da violência doméstica é assegurar a efetividade da Lei 11.340/2006” (2019, p. 36).

⁵⁴ As análises quanto as políticas públicas realizadas por pesquisadores normalmente são setorizadas e, até mesmo, regionalizadas, podendo-se apontar, apenas a título exemplificativo: o estudo “Análise da efetividade da Lei Maria da Penha e dos Conselhos Municipais da Mulher no combate à violência doméstica”, realizado em 2016 por Cristiana Tristão Rodrigues, Geisa Rafaela Amancio e Thaís Lima Fraga, sendo a “primeira tentativa nacional de analisar o papel” dos Conselhos Municipais de Defesa dos Direitos da Mulher. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/22222/14637>; o estudo “Violência contra a mulher, polícia civil e políticas públicas”, realizado em 2018 por Tatiana Machiavelli Carmo Souza, Flávia Resende Moura Santana e Thais Ferreira Martins, apontando que “a precária implantação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher prejudica o efetivo trabalho da Polícia Civil”. Disponível em: http://seer.ufsj.edu.br/index.php/revista_ppp/article/view/3150; o estudo “Análise de instrumentos quantitativos na investigação da violência doméstica contra os idosos” realizado no ano de 2019 sobre as políticas sociais voltadas ao atendimento de idosos vítimas de violência doméstica, realizado por Maria Gabriela Costa de Freitas, Karolina Rodrigues Araújo, Karen Ariele Ferreira da Costa e Rafaela Pessoa Santana. Disponível em: <https://brazilianjournals.com/index.php/BJHR/article/view/1745>; a pesquisa das políticas públicas voltadas ao atendimento de saúde às vítimas de violência sexual, realizada em 2017 por Auricélia do Nascimento Neto; Camila Botelho Campelo Leite; Eduardo Salmito Soares Pinto; Ingrid Mayra Pereira de Oliveira; Lucielma Salmito Soares Pinto e Maria Castelo Branco Rocha de Deus. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/ZdSqDs3MFfwGpL4skfcwNqS/?lang=pt#>. Por fim, um exemplo de estudo regionalizado: “Violência contra mulher: um mapeamento acerca das políticas públicas existentes no município de Florianópolis/SC, que visam coibir, prevenir e atender a violência doméstica”, realizado em 2019 por Priscila Moreira Fabre. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/215359>.

2 – AS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA E SUA EFETIVIDADE, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA

As medidas protetivas de urgência são os mecanismos previstos na LMP com o objetivo de fazer cessar imediatamente os episódios de violência, protegendo as vítimas da ocorrência de novas agressões, mediante “atuação emergencial e desburocratizada do Estado” (MELLO; PAIVA 2019, p. 250).

São previstas nos artigos 22 a 24 da LMP em rol exemplificativo, tendo em vista que o magistrado pode aplicar medidas não expressamente previstas nesse rol, quando da análise do caso concreto, estabelecendo medidas que obrigam o agressor (art. 22); medidas dirigidas à ofendida (art. 23); e medidas para a proteção patrimonial da vítima (art. 24).

Como a violência doméstica não resulta apenas em ilícito penal, podendo desbordar seus efeitos na órbita cível, há a previsão de medidas cautelares em ambas as esferas, constituindo as medidas cautelares de natureza cível em tutela inibitória, destinadas a inibir a prática do ilícito, ou tutela reintegratória, para remover ou impedir a continuidade do ato (DIDIER JR; OLIVEIRA, 2008, p. 2).

De acordo com Maria Berenice Dias, as medidas protetivas de urgência são “medidas provisionais previstas a título de tutela antecipada”, que apesar de serem concedidas em procedimento simplificado, sob rito do procedimento cautelar, “não dispõe de conteúdo cautelar”, mas sim satisfativo, dispensando o ajuizamento de ação principal (2021, p. 188/189).

Podem ser requeridas pela própria vítima, assim como pelo Ministério Público e são dirigidas ao agressor e à ofendida, podendo ser aplicadas de forma isolada ou cumulativamente, inexistindo prazo de duração, sendo normalmente mantidas enquanto perdurar a circunstância pela qual foram deferidas (ABDALA; NICOLITT; SILVA, 2018, p. 180).

As medidas protetivas de urgência são, portanto, a forma com que o legislador encontrou de tutelar as situações de emergência, assegurando os direitos fundamentais da ofendida, com o rompimento do ciclo de violência.

Como consequência, com tais medidas assegura-se também a instrução criminal, tendo em vista que em muitos dos casos, após denunciar o agressor, a vítima passa a sofrer pressão psicológica e até mesmo financeira para que não prossiga com a ação penal (MELLO; PAIVA 2019, p. 257).

Entretanto, para que se possa garantir a efetiva proteção dos direitos da mulher em situação de violência, as medidas adotadas precisam se mostrar suficientes. Para tanto,

necessária se faz a coleta de indicadores para avaliar a eficácia, a efetividade e a eficiência das políticas públicas voltadas ao tema.

Acerca da eficácia, Norberto Bobbio, ao discorrer sobre os três critérios de valoração da norma jurídica, explica que a eficácia está intimamente ligada ao efetivo cumprimento da lei por parte dos destinatários da norma jurídica, seja as cumpridas de maneira espontânea – as que o autor define como as mais eficazes; ou através da imposição de meios coercitivos; ou, ainda, as que apesar de prevista a sanção, são violadas sem qualquer aplicação dos meios coercitivos – as quais são consideradas as mais ineficazes (BOBBIO, 2010, p. 39).

De acordo com Tercio Sampaio Ferraz Jr., a eficácia é sinônimo de efetividade e refere-se à produção dos efeitos da norma. Para produzir efeitos, é necessário o preenchimento de requisitos fáticos e técnico-normativos. Quando presente os requisitos fáticos, ou seja, encontrando “na realidade condições adequadas para produzir seus efeitos”, pode-se dizer que a norma é efetiva ou socialmente eficaz, que é uma forma de eficácia (2018, p. 208).

O autor explica que a eficácia normativa é mensurada a partir da verificação de “condições fáticas exigíveis para sua observância, espontânea ou imposta, ou para a satisfação dos objetivos visados (efetividade ou eficácia social), ou porque estão presentes as condições técnico-normativas exigíveis para sua aplicação (eficácia técnica)”. Tais conceitos podem, ainda, ser graduados, ou seja, a eficácia e a efetividade da norma podem ser aferidas em maior ou menor extensão (FERRAZ JR. 2018, p. 213).

Como exemplo, expõe que caso uma norma prescreva “a obrigatoriedade do uso de determinado aparelho para a proteção do trabalhador, mas esse aparelho não existe no mercado nem há previsão para sua produção em quantidade adequada, a norma será ineficaz nesse sentido”. Assim, a ausência do aparelho citado no exemplo irá afetar a produção concreta de efeitos da norma, comprometendo, assim, a sua eficácia (FERRAZ JR, 2018, p. 208).

Na mesma linha de raciocínio, de acordo com Bobbio, “um ordenamento é tanto mais eficaz quanto mais justo for”, ou seja, a eficácia da norma é mensurada a partir de sua correspondência com as necessidades e aspirações dos seus destinatários (2015, p. 89).

Já a efetividade, Bobbio destaca que é um atributo do poder, relacionando a correspondência existente entre o atributo do poder e o atributo da norma: “aquilo que a efetividade é para o poder, a eficácia é para a norma” (2015, p. 86).

De acordo com o autor, ambos os conceitos estão interligados. “Poder efetivo é o poder que consegue obter o resultado proposto” ao passo em que “norma eficaz é a norma observada ou seguida. A eficácia da norma depende da efetividade do poder, assim como a efetividade do

poder depende do fato de que as normas são eficazes”, formando, assim, um círculo (BOBBIO, 2015, p. 86).

Desse modo, a despeito dos variados usos que os diferentes autores dão às noções de efetividade e eficácia em comento, observa-se que os conceitos estão interligados, complementando-se. Com efeito, trazendo para o presente objeto de estudo, quando os dispositivos de proteção à mulher previstos na LMP não são observados pelos seus destinatários, conseqüentemente a Lei não cumprirá com seus objetivos, de modo que a efetividade pressupõe a eficácia da norma.

Assim, conforme destacado no capítulo anterior, pode-se considerar uma política pública eficaz quando há, de fato, o cumprimento de seus dispositivos pelos destinatários.

A efetividade, por sua vez, é avaliada de acordo com o cumprimento/alcance ou não dos objetivos a que ela se destina. Está ordinariamente ligada aos resultados, que, no presente caso, pode ser entendido como a resolução dos problemas que ensejaram a edição da LMP. Quando se alcança o resultado de forma duradoura e abrangente.

Por fim, a eficiência é mensurada a partir da análise dos custos da implementação da política pública (ANDRADE; SANTANA, 2017, p. 796), ou seja, a eficiência é verificada com o alcance do objetivo com o menor custo.

Entretanto, na análise dos efeitos da política pública, a eficiência não deve ser entendida como fator determinante, na medida em que há valores jurídicos que não cabem em análises de custo-benefício, como é o caso das políticas públicas voltadas ao combate da violência doméstica.

Dessa forma, em arremate ao tema, uma política pública pode ser considerada eficiente quando garantido o cumprimento de seus dispositivos (eficácia) e satisfeitos seus objetivos (efetividade) pelo menor custo possível (eficiência), sendo que, como visto ao longo do exposto, tais conceitos não se sobrepõem, sendo graduais e complementares.

Uma vez conceituados os parâmetros para avaliação das políticas públicas de combate à violência doméstica, pretende-se no presente capítulo estudar cada uma das medidas protetivas que obrigam o agressor, o procedimento, os prazos, a revogabilidade e a possibilidade de renovação das medidas protetivas de urgência.

Após, será realizada a análise das pesquisas e indicadores da violência, assim como da percepção das vítimas com relação a LMP, verificando a existência de possíveis falhas na aplicação da política pública, as quais mitigam o alcance dos objetivos almejados ao se deferir as medidas protetivas, bem como as críticas existentes ao atual modelo.

2.1 Tipos de medidas que obrigam o agressor

As medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor estão previstas no artigo 22 da Lei 11.340 de 2006, que dispõe que, uma vez constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, o juiz poderá aplicar ao agressor, de imediato, as medidas previstas, em conjunto ou separadamente. Dispõe ainda a possibilidade da aplicação de medidas diversas não previstas na Lei, que serão determinadas de acordo com as exigências do caso concreto.

Com objetivo de proteger as vítimas de novos episódios de agressão, para que sejam concedidas as medidas protetivas, basta que o agressor pratique uma das formas de violência contra a mulher prevista na lei: violência física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral.

Destarte, a concessão das medidas protetivas independe da prática de crime ou contravenção penal por parte do agressor, podendo a medida ser deferida mesmo sem qualquer instauração de procedimento criminal, bastando o pedido da ofendida (CUNHA; PINTO, 2021, p. 157).

Assim, tendo em vista que a situação de violência doméstica demanda rápida e efetiva intervenção, com a adoção de medidas de conteúdo satisfativo (DIAS, 2019, p. 165) destinadas a preservar a integridade física, moral e psicológica da vítima, passa-se ao exame das medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor.

2.1.1 Suspensão de posse ou restrição do porte de armas (art. 22, inciso I, da Lei Maria da Penha)

De acordo com o previsto na Lei 10.826 de 2003, conhecida como “Estatuto do Desarmamento”, o porte de arma de fogo é proibido em todo o território nacional, exceto nos casos de armas de fogo registradas previstos no próprio Estatuto ou em legislação própria (art. 6º).

A Lei Maria da Penha, por sua vez, dispõe que uma vez constatada a prática da violência doméstica e familiar contra a mulher, o juiz pode determinar a suspensão da posse ou a restrição do porte de armas, com a devida comunicação aos órgãos competentes, qual seja: o Sistema Nacional de Armas – Sinarm; e a Polícia Federal, por se tratar do órgão responsável por autorizar o porte de armas no território nacional; e o comando do Exército, caso a arma seja de uso restrito ou de colecionadores, atiradores e caçadores (CUNHA; PINTO, 2021, p. 254).

A suspensão é a privação temporária da utilização da arma de fogo, assim como da manutenção sob sua guarda e a restrição é uma limitação em determinadas situações, como, por exemplo, caso o agressor seja um agente público responsável pela aplicação da lei, cujo porte de arma seja inerente à função. Nesses casos, o magistrado pode, visando resguardar a proporcionalidade da medida, restringir o uso da arma apenas quando em serviço, impossibilitando-o de utilizar fora das atribuições da função⁵⁵ (ALFERES; GIMENES, 2020, p. 142-143).

Ao adotar a presente medida, de acordo com o previsto no art. 22, § 2º, da LMP, a decisão judicial deverá ser comunicada ao órgão, corporação ou instituição do agressor para que a medida de restrição seja fiscalizada pelo superior hierárquico, o qual poderá incorrer, em caso de descumprimento, nos crimes de prevaricação (art. 319 do CP) ou de desobediência (art. 330 do CP).

Para que sejam determinadas tais medidas, não se faz necessário que o ato de violência tenha se valido efetivamente da utilização da arma de fogo, tendo em vista que, além de se objetivar a redução do risco de reiteração das agressões com possibilidade, inclusive, de desfecho fatal, para a configuração da violência psicológica, como uma das formas de violência doméstica, basta a utilização da arma de fogo como forma de incutir temor na vítima.⁵⁶

De fato, a suspensão e a restrição são medidas preventivas, que têm por objetivo a preservação da incolumidade física e também psicológica da mulher, tendo em vista que o agressor pode utilizar a arma de fogo como meio de intimidação (SOUZA, 2019, p. 215).

A determinação judicial se trata de uma “decisão precária” (CUNHA; PINTO, 2021, p. 255), podendo ser revista tão logo se altere a situação fática pela qual foi determinada.

⁵⁵ Acerca da proporcionalidade da medida de restrição ao porte de arma de fogo, para uso apenas quando em serviço, assim decidiu o Superior Tribunal de Justiça: PROCESSUAL PENAL E PENAL. HABEAS CORPUS. [...] MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA. LEI MARIA DA PENHA. ADEQUAÇÃO E NECESSIDADE. ILEGALIDADE. AUSÊNCIA. HABEAS CORPUS DENEGADO. [...] 3. É adequada e necessária a medida de restrição ao porte/posse de arma de fogo, nos horários de folga do policial, quando há relatos da vítima de que o acusado proferiu ameaças com o uso de arma de fogo. 4. Habeas corpus denegado. (HC 352.167/DF, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 9/8/2016, DJe 19/8/2016).

⁵⁶ Nesse sentido já decidiu ambas as Turmas Criminais do Superior Tribunal de Justiça, conforme, ilustrativamente, a seguinte ementa: “[...] AMEAÇA. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. [...] POLICIAL MILITAR. RESTRIÇÃO PORTE ARMA DE FOGO DE USO FUNCIONAL. PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. HABEAS CORPUS NÃO CONHECIDO. [...] III - A manutenção de medida protetiva prevista no art. 22, inciso III, da Lei n. 11.340/06, consistente em restrição ao porte de arma de fogo de uso funcional, imposta em desfavor do paciente, policial militar, se justifica pelo fato de que estaria agredindo psicologicamente a vítima mediante o emprego do referido instrumento bélico. Dessarte, não vislumbro, na hipótese e por ora, qualquer desproporcionalidade da medida. Habeas corpus não conhecido. (HC 455.232/RJ, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, DJe 13/11/2018).

A medida de limitação do uso de arma de fogo foi uma forma encontrada pelo legislador de impedir sua utilização em possíveis episódios futuros de violência, mormente em razão da potencialidade lesiva advinda da arma de fogo, resultando nos consideráveis dados estatísticos referentes ao feminicídio praticado com arma de fogo no âmbito doméstico e domiciliar.

Acerca desses dados estatísticos, de acordo com o relatório “O papel da arma de fogo na violência contra a mulher”, realizado pelo “Instituto Sou da Paz”, a arma de fogo é o principal instrumento utilizado nos homicídios de mulheres no país, sendo que, em análise dos últimos 20 anos – entre 2000 e 2019 – as armas de fogo estiveram presentes em 51% das mortes de mulheres.⁵⁷

Ainda de acordo com o mesmo relatório, entre os anos de 2018 e 2019, os casos de violência não letal com arma de fogo nas residências das vítimas totalizaram 40% dos registros, superando a violência praticada em vias públicas, que somou 35% dos casos. Dessa forma, “a residência foi o local onde proporcionalmente mais incidiram eventos de violência armada física e psicológica contra a mulher”.⁵⁸

Conforme ressaltado, para a aplicação da medida de suspensão da posse ou restrição do porte de armas não se faz necessária que a arma de fogo tenha sido empregada na violência doméstica em apuração, bastando, para tanto, que a vítima comunique a sua existência e solicite a medida (MELLO; PAIVA 2019, p. 258) ou que seja constatado seu registro em nome do agressor, nos termos do previsto no art. 12, inciso VI-A, da LMP, que impõe à autoridade policial a necessidade de verificar se há registro de porte ou posse de arma de fogo em nome do agressor, juntando a informação aos autos no caso da existência, para que o juiz tome as medidas cabíveis.

Por fim, a medida de limitação do uso de arma de fogo pressupõe a utilização de arma registrada nos órgãos competentes e com regular autorização para o porte, nos casos em que se aplica. Caso não se trate de arma regular, além da apreensão e destruição da arma, o agressor ainda terá sua conduta enquadrada como delito tipificado na Lei 10.826 de 2003 (CUNHA; PINTO, 2021, p. 255).

⁵⁷ O estudo “O papel da arma de fogo na violência contra a mulher”, realizado pelo Instituto Sou da Paz, divulgado no mês de agosto de 2021, “analisou dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde sobre mortes e lesões provocadas por armas de fogo no Brasil entre 2012 e 2019”. Disponível em: <https://soudapaz.org/noticias/arma-de-fogo-e-principal-instrumento-usado-para-tirar-vida-de-mulheres-no-brasil-revela-relatorio-do-instituto-sou-da-paz/>. Acesso em: 13 de out. de 2021.

⁵⁸ De acordo com o estudo “O papel da arma de fogo na violência contra a mulher”, realizado pelo Instituto Sou da Paz, divulgado no mês de agosto de 2021. Disponível em: <https://soudapaz.org/noticias/arma-de-fogo-e-principal-instrumento-usado-para-tirar-vida-de-mulheres-no-brasil-revela-relatorio-do-instituto-sou-da-paz/>. Acesso em: 13 de out. de 2021.

2.1.2 Afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida (art. 22, inciso II, da Lei Maria da Penha)

Também como forma de proteger a vítima de violência doméstica contra a possibilidade de reiteração da conduta violenta, a LMP prevê como medida protetiva de urgência o imediato afastamento do agressor do lar, domicílio ou qualquer local onde conviva com a ofendida.

A medida se mostra necessária tendo em vista que, ao denunciar o caso, a vítima estará exposta a novos episódios de agressão, que poderão ser potencializados após o conhecimento do agressor, pondo em risco a vida e a integridade física, psicológica e também moral da vítima e da sua família, caso necessário retomar a convivência no mesmo ambiente que o denunciado.

Após o afastamento do agressor, a mulher em situação de violência e seus dependentes serão reconduzidos ao domicílio, conforme previsto no art. 23, inciso II, da LMP.

Trata-se de “afastamento material ou de fato” e não se limita aos casos em que a vítima e o agressor são casados, estendendo-se a qualquer “relação íntima de afeto onde haja convivência e coabitação” (MELLO; PAIVA 2019, p. 259-260).

Em que pese a importância da presente medida para a proteção da vítima e de seus familiares, assim como para o rompimento do ciclo de violência, por se tratar de medida que implica na limitação de um importante direito do suposto agressor, qual seja, seu direito à moradia, sem oportunizar-lhe o contraditório, para a concessão da medida de afastamento é importante cautela na análise do contexto da violência por parte do magistrado (MELLO; PAIVA 2019, p. 260).

Ainda como medida que resulta na separação de fato, o artigo 23 da LMP prevê, como medida protetiva de urgência à ofendida, a determinação do afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos aos seus bens, alimentos e à guarda dos filhos (inciso III) e a separação de corpos (inciso IV).

Assim, não apenas o agressor pode ser afastado temporariamente da moradia comum, como também a ofendida, de modo a impedir contato entre a vítima e agressor e todas as consequências advindas da manutenção dessa relação pessoal.

2.1.3 Proibição de determinadas condutas (art. 22, inciso III, da Lei Maria da Penha)

Na sequência, a Lei Maria da Penha traz como medida protetiva de urgência a possibilidade de o juiz proibir o agressor de praticar determinadas condutas, listando algumas das proibições nos seguintes termos:

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

Trata-se da medida protetiva de urgência mais aplicada na prática, pois além de resguardar a integridade da vítima, obstando a reiteração de atos violentos e ameaças também aos familiares e testemunhas, constitui uma medida que, quando aplicada com cautela pelo magistrado, possui baixo grau de restrição de direitos fundamentais do agressor (MELLO; PAIVA 2019, p. 260).

Na proibição de aproximação o juiz pode determinar a extensão mínima do distanciamento, inclusive em metros, a ser mantida não apenas com relação à residência da vítima, mas também aos locais em que frequenta, como, por exemplo, trabalho da vítima, escola dos filhos, universidade, cursos, entre outros.

O impedimento de contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas visa obstar que o agressor utilize qualquer meio de comunicação para importunar a ofendida, seja por telefone, e-mail, mensagens por aplicativos de comunicação, redes sociais ou qualquer outro meio de acesso à vítima.

Na proibição de contato, além da preservação da integridade da vítima, impede que o agressor influencie os familiares e testemunhas das agressões, para que sejam preservados os depoimentos, evitando prejuízos a possível inquérito policial ou instrução criminal (MELLO; PAIVA 2019, p. 261).

Já no que tange à proibição de frequentar determinados lugares, a decisão deve ser proferida de forma específica e dentro de limites razoáveis, para que a restrição à liberdade de locomoção do acusado seja proporcional e imprescindível para a preservação da integridade física e psicológica da ofendida, familiares e testemunhas, como disposto no texto legal, evitando excessos na proibição de livre locomoção.

Dessa forma, os lugares a serem restringidos o acesso devem ter relação com os locais efetivamente frequentados pela vítima, podendo a medida ser complementada pela proibição

de aproximação nos demais locais, para que não se tenha uma restrição desarrazoada, que impeça a locomoção do agressor.

Como se pode observar, o limite de aproximação tem por objetivo proteger a vítima em qualquer lugar que ela esteja, sendo, dessa forma, “mais abrangente do que a limitação de aproximação somente em um lugar ou endereço fixo” (MELLO; PAIVA 2019, p. 261). Isso não quer dizer que o agressor será limitado de transitar em qualquer espaço público, mas deverá manter distância e se ausentar do local caso constate a presença da vítima no ambiente.

Com efeito, conforme ressaltado, o objetivo das medidas protetivas é a preservação da integridade da vítima, entretanto, tal medida não pode ser utilizada para privar a liberdade e o direito de ir e vir do agressor, mas apenas limitá-lo, “sob pena de inibir qualquer espécie de deambulação do agressor, impedindo-o mesmo de se movimentar livremente” causando-lhe constrangimento ilegal (CUNHA; PINTO, 2021, p. 257).

2.1.4 Restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores (art. 22, inciso IV, da Lei Maria da Penha)

Como forma de preservar os dependentes que presenciam os atos de violência ou até mesmo que são vítimas das condutas violentas, a LMP prevê a possibilidade de se restringir ou suspender as visitas às crianças e adolescentes.

Ao restringir, as visitas ocorrem com regras e limitações. Na suspensão as visitas são interrompidas provisoriamente.

Para tanto, faz-se necessária a oitiva da equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar para que seja realizada análise da medida “sob o prisma do impacto por eles vivenciado” (ABDALA; NICOLITT; SILVA, 2018, p. 188), tendo em vista que tais medidas podem causar ainda mais danos na formação desses dependentes, que além de presenciar a situação conflituosa, ainda podem ser privados do direito de contato com o pai ou responsável.

Assim, tendo em vista que a medida de restrição ou suspensão de visitas afeta diretamente os direitos constitucionalmente assegurados à criança e ao adolescente – art. 227,⁵⁹ necessária a ouvida da equipe técnica para embasar a decisão judicial (SOUZA, 2019, p. 220).

⁵⁹ O artigo 227 da Constituição Federal prevê que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito, entre outros, à convivência familiar.

2.1.5 Prestação de alimentos provisórios (art. 22, inciso V, da Lei Maria da Penha)

Como forma de garantir a subsistência da agredida e seus dependentes, a Lei prevê a possibilidade da fixação de alimentos provisionais ou provisórios, os quais devem ser fixados observando os recursos da pessoa obrigada, assim como as necessidades da mulher em situação de violência, para que seja compatível com sua condição social, inclusive para assegurar a educação dos dependentes (DIDIER, JR; OLIVEIRA, 2008, p. 8).

A obrigação alimentar é pleiteada, via de regra, perante o juízo de família, no entanto, por se tratar de caso de violência doméstica, é possibilitado à ofendida requerer até mesmo perante a autoridade policial, a ser deferida pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Dessa forma, visando facilitar o acesso da vítima aos alimentos, a Vara especializada arbitrará provisoriamente os alimentos em sede de cognição sumária pois, limitar a competência para a fixação da medida urgente, obstando o julgamento pelos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, de acordo com entendimento do Tribunal da Cidadania, seria “não somente afastar o espírito protetivo da lei, mas também submeter a mulher a nova agressão, ainda que de índole diversa, com o prolongamento de seu sofrimento ao menos no plano psicológico”.⁶⁰

A fixação dos alimentos será provisória, devendo-se, de acordo com Rogério Sanches Cunha e Ronaldo Batista Pinto, especificamente quanto a presente medida protetiva de urgência, ser proposta ação principal, a ser ajuizada perante a Vara Cível ou Vara de Família, nos termos legalmente previstos, salvo nos casos em que deferida a medida de alimento diretamente pela Vara Especializada da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, tendo em vista que, por se tratar de Juízo materialmente competente, a fixação da medida será “válida e eficaz, não se encontrando, para esses efeitos, condicionada à ratificação de qualquer outro Juízo”, possuindo natureza satisfativa, e não apenas cautelar (2021, p. 263/264).

⁶⁰ O entendimento acima exposto restou assim ementado: “RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE EXECUÇÃO DE ALIMENTOS. LEI MARIA DA PENHA. MEDIDA PROTETIVA DE URGÊNCIA EM TRÂMITE JUNTO À VARA ESPECIALIZADA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER. ART. 14, DA LEI Nº 11.340/2006. COMPETÊNCIA HÍBRIDA. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO PELO JVD FM. ACÓRDÃO ESTADUAL MANTIDO. RECURSO IMPROVIDO. 1. Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da justiça ordinária têm competência cumulativa para o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do art. 14, da Lei nº 11.340/2006. 2. Negar o julgamento pela Vara especializada, postergando o recebimento dos provisionais arbitrados como urgentes, seria não somente afastar o espírito protetivo da lei, mas também submeter a mulher a nova agressão, ainda que de índole diversa, com o prolongamento de seu sofrimento ao menos no plano psicológico. 3. Recurso especial não provido.” (REsp 1475006/MT, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, julgado em 14/10/2014, DJe 30/10/2014).

Por outro lado, Fredie Didier Jr. e Rafael Oliveira (2008, p. 9), assim como Maria Berenice Dias (2021, p. 200), entendem, consoante já ressaltado, que como as medidas protetivas de urgência são providências de conteúdo satisfativo - e não cautelar, a necessidade do ajuizamento de ação principal em 30 dias é afastada, perdurando enquanto subsistir a situação de urgência verificada no ato da concessão da medida.

Na mesma linha de raciocínio, entendem o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça ser prescindível o ajuizamento de ação cível ou penal após a concessão das medidas protetivas de urgência. Senão, vejamos:

Agravo regimental em habeas corpus. 2. Vigência alongada das medidas protetivas. Lei Maria da Penha. Desnecessidade de processo penal ou cível. 3. Medidas que acautelam a ofendida e não o processo. 4. Agravo a que se nega provimento. (HC 155187 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 5/4/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 15-4-2019 PUBLIC 16-4-2019).

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER. MEDIDAS PROTETIVAS DA LEI N. 11.340/2006 (LEI MARIA DA PENHA). INCIDÊNCIA NO ÂMBITO CÍVEL. NATUREZA JURÍDICA. DESNECESSIDADE DE INQUÉRITO POLICIAL, PROCESSO PENAL OU CIVIL EM CURSO.

1. As medidas protetivas previstas na Lei n. 11.340/2006, observados os requisitos específicos para a concessão de cada uma, podem ser pleiteadas de forma autônoma para fins de cessação ou de acautelamento de violência doméstica contra a mulher, independentemente da existência, presente ou potencial, de processo-crime ou ação principal contra o suposto agressor.

2. Nessa hipótese, as medidas de urgência pleiteadas terão natureza de cautelar cível satisfativa, não se exigindo instrumentalidade a outro processo cível ou criminal, haja vista que não se busca necessariamente garantir a eficácia prática da tutela principal. "O fim das medidas protetivas é proteger direitos fundamentais, evitando a continuidade da violência e das situações que a favorecem. Não são, necessariamente, preparatórias de qualquer ação judicial. Não visam processos, mas pessoas" (DIAS. Maria Berenice. A Lei Maria da Penha na justiça. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012).

3. Recurso especial não provido. (REsp 1419421/GO, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 11/2/2014, DJe 7/4/2014).

De todo modo, o objetivo da medida não é solucionar em definitivo a prestação alimentar, mas garantir que a vítima da violência doméstica não se sinta coagida em prosseguir com a denúncia por medo de ter seu provimento alimentar ameaçado (MELLO; PAIVA 2019, p. 263).

2.1.6 Comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação (art. 22, inciso VI, da Lei Maria da Penha)

A medida protetiva de comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação visa estimular o agente a realizar uma autorreflexão quanto ao seu comportamento e a conscientização quanto às consequências de seus atos, prevenindo a reiteração na prática de atos de violência.

Apesar de a presente medida protetiva de urgência ter sido incluída no rol de medidas que obrigam o agressor apenas no ano de 2020, por meio da Lei 13.984, já era previsto, no art. 8º, VIII, da LMP, como política pública para coibir a violência doméstica, a promoção de programas educacionais com o objetivo de disseminar valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia.

Na mesma linha, conforme bem ressaltado por Maria Berenice Dias, há a previsão, no art. 26, I, de o Ministério Público, requisitar serviços de educação, quando necessário (2021, p. 120).

Outrossim, o legislador também estabeleceu a possibilidade da criação e da promoção, concorrentemente por parte dos entes federados, no limite de suas competências, de centros de educação e de reabilitação para os agressores (art. 35, V).

No entanto, a despeito da existência do dispositivo prevendo a possibilidade da criação de tais programas, inexistia previsão legal da imposição, como medida cautelar, do comparecimento e participação dos agressores.

Assim, ao analisar os casos concretos de violência doméstica, muitos magistrados sentiam a necessidade do estabelecimento da medida protetiva de participação em programas de recuperação, entretanto, a ausência de previsão legal para a imposição tornava a medida questionável, uma vez que, apesar de a LMP não dispor de rol taxativo ao prever as medidas protetivas de urgência, o parágrafo 1º do art. 22 ressalva a possibilidade da imposição de outras medidas “previstas na legislação em vigor”.

Como forma de orientar os magistrados acerca do tema, o FONAVID elaborou os seguintes enunciados prevendo a possibilidade da aplicação das medidas protetivas de urgência impondo a participação do agressor em programas de recuperação, assim dispondo:

ENUNCIADO 26: O juiz, a título de medida protetiva de urgência, poderá determinar o comparecimento obrigatório do agressor para atendimento psicossocial e pedagógico, como prática de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. (Aprovado no IV FONAVID).

ENUNCIADO 30: O juiz, a título de medida protetiva de urgência, poderá determinar a inclusão do agressor dependente de álcool e/ou outras drogas, em programa de tratamento, facultada a oitiva da Equipe Multidisciplinar.

No entanto, em que pese o fato de a presente medida já ser amplamente aplicada nos casos em que as circunstâncias exigiam, inclusive com respaldo na orientação dos enunciados supratranscritos, há decisões afastando sua imposição por entender que a obrigação de comparecimento a programas de recuperação exorbitava a previsão legal e a natureza cautelar das medidas protetivas.⁶¹

Dessa forma, visando atender a necessidade da previsão legal de uma medida que obrigasse o agressor a participar de programas de acompanhamento ou de grupos de recuperação e reeducação, a alteração legislativa reafirmou a possibilidade da imposição da referida medida que obriga o agressor.

Assim, atualmente, nos casos em que aplicada a presente medida protetiva, a participação tornou-se obrigatória, possibilitando ao juiz, inclusive, determinar o comparecimento coacto do agressor aos programas de recuperação ou de reeducação (DIAS, 2021, p. 119).

2.1.7 Acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio (art. 22, inciso VII, da Lei Maria da Penha)

A Lei 13.984 de 2020 também acrescentou ao artigo 22 da Lei Maria da Penha a possibilidade da imposição do acompanhamento psicossocial como medida protetiva de urgência.

A medida visa inserir o agressor em grupo de apoio ou sua participação em atendimento individualizado, de modo a “promover a mudança de comportamento de agressores por meio de diálogo e da conscientização realizados por psicólogos ou de outros profissionais de equipes multidisciplinares” (CUNHA; PINTO, 2021, p. 266).

Acredita-se que com a inserção do ofensor em programas de recuperação, reeducação e acompanhamento psicossocial, promoverá sua conscientização quanto à prática delitiva, possibilitando sua adequação comportamental, prevenindo a ocorrência de novos episódios de agressão.

⁶¹ Embora não se possa falar em entendimento da Corte, em razão da inexistência de debate colegiado sobre o tema em específico, há decisão monocrática proferida pelo STJ no sentido da impossibilidade de impor ao agressor a participação em programas de recuperação e reeducação, por ausência de previsão legal. A decisão monocrática foi assim ementada: RECURSO EM *HABEAS CORPUS*. MEDIDAS PROTETIVAS. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. OBRIGAÇÃO DE FREQUENTAR PROGRAMA DE REEDUCAÇÃO. IRRAZOABILIDADE. PARECER ACOLHIDO. Recurso provido. Liminar confirmada. (RHC 120030/SC, Ministro Sebastião Reis Júnior, decisão publicada em 21/11/2019).

Ademais, as medidas protetivas de urgência acrescidas com a inovação legislativa (Lei 13.984 de 2020) são pouco invasivas ao direito de locomoção do agressor, priorizando tratamento psicológico em detrimento da limitação de seu direito de ir e vir.

No entanto, em que pese serem pouco invasivas, sua aderência e participação ao programa é de cumprimento obrigatório, tendo em vista que, uma vez descumprida a determinação judicial, além de o agressor estar sujeito à prisão preventiva em razão do descumprimento da medida protetiva, ainda configura crime previsto no art. 24-A da Lei Maria da Penha.

2.1.8 Outras medidas protetivas (art. 22, § 1º, da Lei Maria da Penha)

Na sequência, a Lei Maria da Penha prevê a possibilidade da fixação de medidas protetivas diversas, previstas na legislação em vigor, quando necessário para resguardar a segurança da ofendida ou as circunstâncias do caso concreto o exigirem.

Dessarte, quando da escolha das medidas de caráter cível, vige, conforme ressaltado por Fredie Didier Júnior, o “princípio da atipicidade das medidas protetivas de urgência”, possibilitando ao magistrado avaliar, na análise do caso, qual a medida “mais adequada, necessária e proporcional para alcançar o resultado almejado, ainda que tal medida não esteja prevista ou regulamentada na lei. Essa é a forma encontrada para manter a abertura do sistema.” (2008, p. 12).

Todavia, importante ressalva se faz quanto a possibilidade da imposição de medidas protetivas não previstas em lei. Como sabido, a LMP reúne institutos de vários ramos do direito, como direito penal, cível e administrativo.

A definição das normas em cada um desses ramos traz “diferentes consequências quanto a incidência e a interpretação”, podendo, em âmbito cível, por exemplo, o magistrado adotar medidas não legalmente previstas, ainda que por aplicação analógica e até mesmo retroativa (CORDEIRO, 2019, p. 121).

Contudo não se pode dizer o mesmo quanto as medidas adotadas com caráter penal, uma vez que “a extensão por interpretação ou, pior, por analogia, de normas penais, não pode ser admitida já que violadora de preceitos primários de proteção constitucional ao cidadão” (CORDEIRO, 2019, p. 124). Tal fato foi ressaltado no presente estudo quando se tratou do entendimento anterior à alteração legislativa, que impossibilitava a imposição da participação do agressor em programas de recuperação e reeducação, por ausência de previsão legal.

A Lei dispõe, ainda, que a fixação de outras medidas deverá ser comunicada ao Ministério Público, garantindo sua “participação integral” nos casos de violência doméstica, conforme destacado em sua Exposição de Motivos nº 016 – SPM/PR, de 16 de novembro de 2004, competindo-lhe intervir nas “causas cíveis e criminais, requisitando a força policial e a colaboração dos serviços públicos, exercendo a fiscalização nos estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência”.⁶²

Entretanto, especificamente quanto à concessão de medidas protetivas de urgência, não há na Lei previsão de manifestação prévia do *parquet*, bastando a comunicação da concessão ou da substituição das concedidas. Nesse sentido é o teor do Enunciado 18 do FONAVID: “A concessão de novas medidas protetivas, ou a substituição daquelas já concedidas, não se sujeitam à oitiva prévia do Ministério Público”.

Dessa forma, conforme previsto no § 1º do artigo 22, as medidas protetivas de urgência não se limitam às previstas na LMP, possibilitando a aplicação de outras providências cautelares previstas em leis diversas, visando resguardar a integridade da mulher em situação de violência.

Convém registrar, a título exemplificativo de medidas protetivas não prevista na LMP que vem sendo adotada no país, o disposto no Enunciado 11 aprovado pelo FONAVID, que prevê a possibilidade da fixação de multa pecuniária, “a fim de assegurar a eficácia das medidas protetivas de urgência, sem prejuízo da configuração do crime previsto no art. 24-A da Lei 11.340/06”.

Destaca-se, ainda, a possibilidade da determinação da utilização de mecanismo de monitoração eletrônica da localização do agressor, de modo a garantir a eficácia das medidas protetivas que, de modo geral, impedem sua aproximação da vítima, conforme previsto no Enunciado 36 da FONAVID, *in verbis*: “Poderá ser utilizado mecanismo compulsório de controle eletrônico em desfavor do agressor para garantia do cumprimento das medidas protetivas de urgência”.

A possibilidade da utilização do dispositivo de controle eletrônico, em que pese não tenha previsão expressa na LMP, é prevista no art. 319 do CPP, como medidas cautelares diversas à prisão preventiva do agente, e tem se mostrado como importante aliado para a efetividade da proteção que se pretende conceder à vítima de violência doméstica.

Assim, verifica-se que a Lei Maria da Penha, objetivando conceder efetiva proteção às mulheres em situação vulnerabilidade em razão de violência doméstica, e também uma

⁶² Conforme consta do encaminhamento do Projeto de Lei, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, à Presidência da República. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4159839&ts=1630409306080&disposition=inline>. Acesso em: 21 de dez. 2021

alternativa ao encarceramento do agressor como primeira ação estatal, estabeleceu a possibilidade da concessão de medidas que, apesar de limitar direitos do agente infrator, mostram-se menos gravosas aos seus direitos fundamentais.

De fato, a análise das peculiaridades que englobam os casos de violência doméstica demonstra que os direitos fundamentais são utilizados tanto como fundamento para a concessão das medidas protetivas de urgência em favor da mulher em situação de violência, assim como limite para a aplicação de tais medidas.

2.2 Procedimentos, prazos, revogabilidade e renovação das medidas

Ao analisar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher é possível observar que a LMP foi elaborada com expectativa de que seus efeitos se iniciem já nos procedimentos iniciais.

Com efeito, na intenção da prestação de assistência imediata, há a previsão, como medida preliminar, do acolhimento da mulher em situação de violência, com a possibilidade de concessão, de imediato, das medidas protetivas de urgência na tentativa de assegurar a proteção da vítima contra novos episódios de agressão.

Antes da LMP, consoante consta do relatório de encaminhamento do Projeto de Lei à Presidência da República, não era atribuído valor à versão apresentada pela vítima, sendo ressaltado que o procedimento anteriormente utilizado em casos de violência doméstica “não escuta as vítimas, recria estereótipos, não previne novas violências e não contribui para a transformação das relações hierárquicas de gênero”, inexistindo solução social para o problema, resultando, dessa forma, em “uma sensação generalizada de injustiça, por parte das vítimas, e de impunidade, por parte dos agressores”.⁶³

Visando alterar a situação até então vigente, a LMP inovou ao elencar um rol de providências que devem ser tomadas já em sede policial para proteção pessoal e patrimonial da vítima, assim como de seus dependentes (DIAS, 2019, p. 159).

Cumprе ressaltar, no entanto, que a concessão das medidas protetivas não está condicionada a instauração de procedimento criminal. Isso, porque as diversas formas de violência doméstica e familiar contra a mulher podem, para além de ilícito penal, gerar efeitos

⁶³ Conforme consta do encaminhamento do Projeto de Lei, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, à Presidência da República. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4159839&ts=1630409306080&disposition=inline>. Acesso em: 21 de dez. 2021

na órbita civil, como, por exemplo, prestação de alimentos, divórcio ou dissolução de união estável, divisão de bens, entre outros (DIDIER JR; OLIVEIRA, 2008, p. 2).

Há, portanto, a possibilidade do estabelecimento de tais medidas em demandas cíveis que envolvam violência doméstica e domiciliar, a título de tutela cautelar, sejam elas intentadas pelas vítimas ou pelo Ministério Público, independentemente da existência de ação criminal, tratando-se, pois, de “competência concorrente” (DIAS, 2019, p. 160 e 161).

No que tange ao procedimento para aplicação das medidas protetivas de urgência, chama a atenção a inovação advinda com a LMP, que possibilita o requerimento, diretamente pela vítima, das medidas perante a autoridade policial, sejam elas de natureza civil ou penal, tendo em vista tratar-se, em regra, da primeira autoridade a tomar conhecimento dos fatos.

Segundo Maria Berenice Dias, ao admitir que a vítima pleiteie medidas protetivas de urgência de natureza cível perante a autoridade policial, ao registrar a ocorrência da prática da violência doméstica, pode ser considerada como “uma das maiores revoluções provocadas pela Lei Maria da Penha”, reservando à vítima o direito de requerer “separação de corpos, alimentos, vedação de o agressor aproximar-se dela e de seus familiares ou ser ele proibido de frequentar determinados lugares” (2021, p. 186) já em sede policial, concedendo a urgência necessária que o caso demanda.

Nesse sentido o plenário do STF, ao julgar a ADI 6138 declarou, por unanimidade, a constitucionalidade dos dispositivos da LMP que autorizam, em casos específicos, a aplicação, pela autoridade policial, de medida protetiva de urgência para afastar o agressor do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida (art. 12-C, II, III e § 1º).⁶⁴

Ademais, em sede policial, com o advento da Lei 13.505 de 2017, foi garantido à mulher em situação de violência que o atendimento policial ou pericial seja ininterrupto e realizado por profissional especializado e previamente capacitado para os casos de violência doméstica, sendo preferencialmente realizado por servidora do sexo feminino para minimizar o trauma enfrentado pela vítima.

⁶⁴ Os dispositivos foram incluídos na LMP pela Lei 13.827/2019, prevendo a possibilidade da aplicação da medida de afastamento do agressor, em caso de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física e psicológica da mulher, pelo delegado de polícia quando o município não for sede de comarca, ou pelo policial, quando além de o município não ser sede de comarca, não houver delegado disponível no momento da denúncia, devendo, ainda, comunicar ao juiz competente no prazo de vinte e quatro horas para decidir, em igual prazo, pela manutenção ou revogação da medida, dando ciência ao Ministério Público. Ao julgar improcedente a ADI 6138, em 23 de março de 2022, o STF entendeu que o “mecanismo é constitucional” e que a autorização de atuação supletiva por parte dos policiais e delegados de polícia, de modo a interromper o ciclo de violência, “não viola a prerrogativa constitucional do Judiciário de decretar medidas cautelares”. Decisão ainda não publicada. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=483963&ori=1>. Acesso em 24 mar de 2022.

A inquirição da ofendida deverá seguir, preferencialmente, procedimento específico, em recinto especialmente projetado para esses casos, com equipamentos adequados à idade, ao tipo de violência e à gravidade dos fatos, sem contato direto com o agressor, de modo a salvaguardar a integridade física, psíquica e emocional da depoente, evitando sua “dupla vitimização” (NASCIMENTO, 2019, p. 392) com questionamentos sobre sua vida privada e inquirições sucessivas sobre o mesmo fato (art. 10-A, §1º, III).

Ademais, a autoridade policial deve adotar medidas de proteção à vítima já no primeiro momento em que tomar conhecimento dos fatos que configurem violência doméstica, dispondo o art. 11 que é garantido à vítima proteção policial desde o primeiro atendimento, com encaminhamento, conforme a necessidade do caso, para atendimento médico ou pericial, assim como o acompanhamento para que a mulher possa retirar seus pertences e de seus dependentes do domicílio familiar, com colocação em abrigo ou local seguro.

Após a vítima requerer a aplicação de medidas protetivas de urgência, a autoridade policial deverá remeter o pedido ao juiz, em expediente apartado e no prazo de 48 horas, para que sejam concedidas (art. 12, III).

Em sede judicial, prevê o art. 18 que após receber o expediente com o pedido da vítima, o juiz terá o prazo de 48 horas para adotar atos preliminares de proteção da ofendida, devendo decidir sobre as medidas protetivas de urgência requeridas, com a imediata determinação da apreensão de arma de fogo em poder do agressor, comunicando o caso ao Ministério Público para que adote as providências cabíveis.

Visando preservar a integridade psicológica, o FONAVID aprovou o Enunciado 50 que prevê o dever de se respeitar “a vontade da vítima de não se expressar durante seu depoimento em juízo, após devidamente informada dos seus direitos”.

Cabe ao magistrado, ainda, encaminhar a ofendida para prestação de assistência judiciária, quando necessário, para a adoção, perante o juízo competente, de providências para separação judicial, divórcio, anulação do casamento ou dissolução da união estável.

Quanto a concessão das medidas protetivas, o magistrado poderá concedê-las após requerimento do Ministério Público, por pedido da ofendida ou, ainda, tendo em vista a urgência do caso, concedê-las imediatamente, de ofício, antes da audiência com as partes ou de manifestação ministerial.

Outrossim, uma vez verificado risco atual ou iminente à vida ou à integridade física ou psicológica da vítima, a Lei 13.827 de 2019 acrescentou o art. 12-C autorizando a autoridade judicial ou policial, quando solicitado pela vítima, afastar imediatamente o agressor do local de convivência com a ofendida.

Sabe-se que a adoção de tal medida compete à autoridade judicial, no entanto, visando conceder celeridade na proteção da mulher em situação de violência, a inovação legislativa possibilitou a realização da diligência de afastamento do lar inclusive pela própria polícia civil quando do atendimento da ofendida, nos casos em que o Município não for sede de comarca e não houver delegado no momento da denúncia.

Nesse caso o juiz deverá ser comunicado em no máximo 24 horas, para decidir pela manutenção ou revogação da medida em igual prazo, com a concomitante comunicação do Órgão Ministerial.

No mais, as medidas protetivas de urgência poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente⁶⁵ e, tendo em vista a transitoriedade das medidas, sempre que se mostrarem insuficientes para a proteção dos direitos reconhecidos à mulher, poderão ser substituídas por outras de maior eficácia, cabendo, ainda, ao juiz a possibilidade de, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida, conceder novas medidas ou rever as já concedidas, sempre que entender necessário à proteção da vítima, de seus familiares e de seu patrimônio (art. 19, §§ 2º e 3º).

Ainda em razão da transitoriedade das medidas, explicam Cunha e Pinto, ao manifestarem especificamente quanto aos casos de decretação da prisão preventiva, entretanto, com entendimento plenamente aplicável às demais medidas protetivas de urgência, que cabe ao magistrado revogar as medidas por ele concedidas, mediante requerimento ou de ofício, sempre que a análise do caso demonstre a inexistência de fundamento para justificar sua manutenção.

Isso, pois, nesses casos, a decisão do juiz detém “natureza da cláusula *rebus sic stantibus*”, ou seja, há a apreciação do caso no estado em que se encontra naquele momento, podendo a medida ser revista e revogada, caso se verifique a ausência de motivo para que

⁶⁵ A propósito: PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM HABEAS CORPUS. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER. HISTÓRICO DE AGRESSÕES. MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA. PERTINÊNCIA. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO CARACTERIZADO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. Nos termos do art. 282 do CPP, as medidas cautelares de natureza pessoal, na medida em que restringem a liberdade de locomoção - em grau maior (como a prisão cautelar) ou menor (como aquelas previstas nos arts. 319 e 320 do CPP) -, deverão ser impostas, isolada ou cumulativamente, quando necessárias para aplicação da lei penal, para a investigação ou a instrução criminal ou, nos casos expressamente previstos, para evitar a prática de infrações penais, devendo ser observada a adequação da medida à gravidade do crime, às circunstâncias do fato e às condições pessoais do indiciado ou acusado. Além disso, conquanto o art. 312 do CPP estabeleça requisitos relacionados, de modo expresso, à decretação da prisão preventiva, as medidas cautelares diversas da prisão pressupõem, do mesmo modo, a demonstração do *fumus commissi delicti* e do *periculum libertatis*, que, inclusive, deve ser atual.

2. Tratando-se de violência doméstica e familiar contra mulher, poderá o juiz, nos termos da Lei n. 11.340/2006, aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, medidas protetivas de urgência, tais como as descritas no art. 22 da aludida Lei Maria da Penha. [...] (AgRg no RHC 141.732/MG, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 7/12/2021, DJe 13/12/2021).

subsista, ou, ainda, renovada, inclusive com a possibilidade da concessão de novas medidas, caso surja novos fatos que as justifiquem (CUNHA; PINTO, 2021, p. 241/242).

Assim, uma vez solicitada pela vítima a concessão de medidas protetivas, cabe ao magistrado a análise do caso concreto para deferir, inclusive de ofício, medidas outras que julgar “necessárias para tornar efetiva a proteção que a Lei promete à mulher” (DIAS, 2021, p. 184), podendo, a qualquer momento, substituí-las, revogá-las, ampliar ou reduzir o rol de medidas já deferidas, de modo a conceder efetividade às medidas protetivas de urgência, de acordo com a análise do caso concreto.⁶⁶

Por fim, no tocante ao prazo de vigência das medidas protetivas de urgência, a Lei não estipula prazo mínimo ou máximo de vigência.

Enquanto no âmbito cível, de modo geral, o Código de Processo Civil prevê o prazo de 30 dias para cassação da eficácia da tutela cautelar antecedente (art. 309 do CPC), no âmbito criminal o Código de Processo Penal não dispõe sobre prazo para a vigência de medidas cautelares, prevendo que sua incidência deve pautar-se de acordo com a necessidade e adequação, com revisão periódica para revogar, substituir ou renovar, caso sobrevierem razões que a justifiquem (art. 282, I, II e § 5º, do CPP).

Quanto à imposição de medidas cautelares de urgência, com vigência imediata, a decisão deve permanecer pelo tempo necessário para garantir a efetividade da proteção a que

⁶⁶ Sobre a transitoriedade das medidas protetivas de urgência, a seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça: HABEAS CORPUS. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. MEDIDAS PROTETIVAS. LEI 11.340/2006. AFASTAMENTO DO LAR E DO TRABALHO. VÍTIMA QUE MUDOU DE ENDEREÇO. PARADEIRO DESCONHECIDO. RISCO À CONVIVÊNCIA CONJUNTA. INSUBSISTÊNCIA. HABEAS CORPUS CONCEDIDO.

1. Mudando a vítima do endereço onde convivia com o paciente, estando, inclusive, em paradeiro desconhecido para o próprio Juízo de 1º grau, não há razão para manter as medidas protetivas de afastamento do lar e do local de trabalho.

2. Das informações processuais extraídas do site do Tribunal de origem, constatou-se que até o presente momento não foi oferecida denúncia contra o paciente, encontrando-se o processo parado, em virtude da ausência de intimação da vítima, justamente por inexistir nos autos seu endereço atualizado.

3. Habeas corpus concedido para revogar as medidas protetivas de afastamento do lar e do local de trabalho ao paciente, mantidas, por ora, as demais. (HC 536.313/PE, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 12/11/2019, DJe 22/11/2019).

No caso, ao analisar os autos o magistrado fixou as medidas protetivas de: I - proibição de aproximação da vítima (200 metros); II - proibição de manter contato por qualquer meio de comunicação; III - proibição de frequentar a residência e o local de trabalho da ofendida; e IV - afastamento imediato do agressor do local de convivência com a vítima. No entanto, tendo em vista que no caso concreto a vítima se mudou para endereço desconhecido e que, mesmo com o decurso do tempo, ainda não havia sido oferecida denúncia em desfavor do agente, justamente em razão do desconhecimento do novo endereço da vítima para fins de intimação, entendeu o STJ que “não há mais fundamento para validar a manutenção das medidas protetivas, pois, como visto, a vítima mudou de endereço e o paciente desconhece a sua localização, não existindo mais o risco de o paciente encontrá-la na casa em que juntos residiam ou no trabalho.”, determinando, dessa forma, a revogação das medidas de proibição de frequentar a residência e o local de trabalho da ofendida – que era o mesmo do agressor – e de afastamento do local de convivência com a vítima, permanecendo, entretanto, as medidas de proibição de aproximação e de manter contato.

se destina, de modo que a estipulação do prazo ou prorrogação das medidas concedidas deve pautar-se pelos princípios da proporcionalidade e necessidade.

Com efeito, conforme exposto, as medidas protetivas de urgência, como o próprio nome sugere, serve para acautelar uma situação emergencial, possuindo natureza provisória, devendo, assim, perdurar pelo tempo estritamente necessário para garantir a proteção pessoal ou patrimonial da vítima e seus dependentes.

Uma vez solucionada a demanda ou sobrestadas as razões determinantes da concessão protetiva, as medidas perdem seu objeto, caracterizando indevido constrangimento o prolongamento das restrições aos direitos individuais por prazo indeterminado (CUNHA; PINTO, 2021, p. 275/276). Nesse sentido tem decidido o Superior Tribunal de Justiça:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. LEI MARIA DA PENHA. AMEAÇA E VIAS DE FATO. CONDENAÇÃO. PENA DEVIDAMENTE CUMPRIDA. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. MEDIDAS PROTETIVAS DA LEI 11.340/06. PROIBIÇÃO DE APROXIMAÇÃO E CONTATO. CAUTELARES QUE NÃO PODEM SER ETERNIZADAS. RECURSO PROVIDO. 1. [...] 2. As duas Turmas de Direito Penal deste Superior Tribunal de Justiça vem decidindo que, embora a lei penal/processual não prevê um prazo de duração da medida protetiva, tal fato não permite a eternização da restrição a direitos individuais, devendo a questão ser examinada a luz dos princípios da proporcionalidade e da adequação. 3. Na espécie, as medidas protetivas foram fixadas no ano de 2017 (proibição de aproximação e contato com a vítima). O recorrente foi processado, condenado e cumpriu integralmente a pena, inexistindo notícia de outro ato que justificasse a manutenção das medidas. Sendo assim, as medidas protetivas devem ser extintas, evitando-se a eternização de restrição a direitos individuais. 4. Recurso provido, para declarar a extinção das medidas protetivas. (RHC 120.880/DF, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 22/9/2020, DJe 28/9/2020).

Entretanto, Mello e Paiva, ao citarem dois estudos⁶⁷ acerca do período de maior vulnerabilidade das mulheres em situação de violência, ressaltam que nos primeiros meses imediatamente posteriores à separação ocorrem os maiores percentuais de casos de feminicídios (MELLO; PAIVA, 2019, p. 267):

No primeiro estudo, a análise de 38 casos de feminicídio na Austrália revelou que 47% ocorreu entre a separação e os dois meses seguintes e 91% em até um ano após o rompimento definitivo da relação. A mesma investigação demonstrou ainda que 10

⁶⁷ O primeiro estudo denominado “Spousal Homicide Risk and Estrangement”, realizado por Margo Wilson e Martin Daly, na Austrália e em Chicago sobre homicídio conjugal, apontando que o grau de vitimização das mulheres foi significativamente maior quando o casal estava separado em comparação com quando moravam juntos. Disponível em: <https://connect.springerpub.com/content/sgrvv/8/1/3.abstract>. Acesso em: 16 de fev. 2022. O segundo estudo denominado “Homicide: The Social Reality, New South Wales Bureau of Crime Statistics and Research”, realizado por Alison Wallace, aponta que na maioria dos casos os ex-maridos acabam perpetrando o homicídio dentro de um prazo bastante curto após o fim do relacionamento, e normalmente após verificarem que a ex-esposa não estava disposta à reconciliação. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.420.6650&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 16 de fev. 2022.

de 20 feminicídios em Chicago obedeciam à mesma estatística: 50% de feminicídios nos dois meses seguintes à separação e 85% antes de completar um ano. A segunda pesquisa indicou que um quarto dos homens mataram suas esposas durante os primeiros meses da separação e metade deles matou suas esposas antes de três meses.

Assim, em que pese a ausência de estipulação de prazo legal para as medidas protetivas de urgência, observa-se que o período de maior vulnerabilidade se dá logo depois do rompimento da relação e até um ano após, sendo os três primeiros meses o período de maior risco, devendo-se, como consequência, ser o lapso temporal de maior atenção e proteção à mulher em situação de violência.

2.3 Indicadores e avaliação de risco

Conforme ressaltado no final do tópico anterior, estudos realizados na Austrália e em Chicago demonstram que logo após o fim do relacionamento é o período em que se concentra o maior número de casos de graves violações à integridade das mulheres.

Tais dados se mostram importantes pois, a partir do conhecimento do período de maior vulnerabilidade, assim como de outras informações que demonstrem a presença de determinados fatores que elevam a probabilidade de futuras formas de violência, pode-se triar formas de minimizar a sua incidência, com a aplicação das medidas que se mostrem mais efetivas ao caso.

Os estudos acerca da violência suportada por mulheres em âmbito doméstico e domiciliar demonstram que, em muitos dos casos, há a presença de situações e comportamentos que se repetem, como exposto quando do estudo do ciclo de violência, constituindo-se em fatores de risco que, quando presentes resultam, de modo geral, na reincidência da agressão ou até mesmo em agravantes da violência, com consequências trágicas.

De acordo com Mello e Paiva, os episódios de agressão em uma relação envolvem fatores subjetivos e também objetivos, podendo esses últimos serem investigados por consubstanciarem indicadores de alerta nas relações (2019, p. 268 e 269).

Isso, pois, análises dos casos mais graves de violência doméstica, inclusive com resultados mais extremos, demonstraram a presença de fatores de risco que, apesar de serem conhecidos, seja pela vítima ou pelas autoridades públicas, “não houve uma resposta articulada por parte do sistema de apoio e proteção” (MELLO; PAIVA, 2019, p. 268).

Dado isso, não basta à mulher em situação de violência ter conhecimento sobre sua situação de risco apenas com base na autopercepção,⁶⁸ levando a conhecimento do poder público ao pleitear proteção estatal.

É necessário, até mesmo para a prevenção da violência e para a efetividade da proteção estatal almejada, que o risco seja avaliado por meio de indicadores da probabilidade da violência doméstica.

Com os indicadores é possível, ainda, avaliar no caso concreto quais medidas protetivas de urgência terão maior potencial de inibir a atuação do agente causador da violência, assim como apontar os demais fatores objetivos úteis para a efetividade das medidas aplicadas na situação, como, por exemplo, a estipulação inicial de prazo de durabilidade ou a extensão da medida.

Assim, a avaliação de risco é o meio pelo qual se verifica, em uma relação, a presença de comportamentos que constituem em fatores de atenção para a possibilidade da violência doméstica.

Com a avaliação de risco é possível identificar os elementos objetivos comumente presentes nos contextos de violência doméstica e, com isso, criar instrumentos que indiquem a probabilidade da repetição das agressões em suas diversas formas, contribuindo tanto para a proteção das vítimas, quanto para a prevenção da ocorrência de novos episódios de violência contra as mulheres.

Nesse sentido, Thiago André Pierobom de Ávila ressalta que a “[a]valiação de risco e administração dos fatores de risco (planos de segurança) são estratégias centrais das políticas de prevenção criminal em contexto de violência doméstica” (2017, p. 124).

Para tanto, a LMP estabelece que o Ministério Público manterá um cadastro de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 26, III), visando constatar reincidências na prática da violência; que os órgãos oficiais do Sistema de Justiça e Segurança devem instituir um sistema nacional de dados e informações estatísticas sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 38) e que o juiz competente deve providenciar o registro da medida protetiva (art. 38-A), para fiscalização da efetividade das medidas.

Para dar concretude ao disposto no art. 26, III, da LMP, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) instituiu o Cadastro Nacional de Violência Doméstica, pela

⁶⁸ A percepção do grau de exposição medido por parte da própria ofendida, nas palavras das autoras Mello e Paiva, de acordo com estudos “a experiência prolongada de vitimização pode alterar a percepção de risco e/ou gravidade da violência, a recordação de episódios pelo trauma associado. Além disso, os estereótipos do papel da mulher e do homem, frutos de uma sociedade patriarcal, podem atuar na autoculpabilização e fazer com que, em alguns casos, as vítimas relativizem a violência sofrida.” (2019, p. 268).

Resolução CNMP nº 135/2016,⁶⁹ e, como forma de subsidiar tal Cadastro, foi lançado, por meio da parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia, a avaliação de risco nos casos de violência doméstica contra a mulher, intitulado como “Formulário de Avaliação de Risco para o Cadastro Nacional de Violência Doméstica: um instrumento para o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher”.⁷⁰

Como produto final do projeto que resultou dos estudos desenvolvidos em cooperação por peritos técnicos-científicos do Brasil e da União Europeia, foi instituído em 2019 o “Formulário de Avaliação de Risco (FRIDA)”.⁷¹

O formulário FRIDA é um instrumento que foi incorporado ao atendimento realizado pela Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, composto por 19 perguntas, com “indicadores sobre a presença de fatores que podem atuar como agravantes da violência doméstica e familiar”,⁷² elevando a probabilidade de reincidência das agressões e desfechos mais graves, cujas respostas colaborarão com a identificação do grau de exposição da vítima ao risco.

Ainda de acordo com o guia de apresentação do formulário de Avaliação de Risco - FRIDA, de acordo com a literatura internacional, os fatores de risco são “indicadores precisos da repetição das agressões ou mesmo do desfecho fatal”, cuja avaliação levou à constatação empírica de que tais fatores encontravam-se “consistentemente presentes nas situações de violência”.

Os indicadores de risco são baseados nas informações fornecidas quanto as características da vítima, como, por exemplo, a sua percepção de segurança e seu estado de isolamento; do comportamento e histórico do agressor, como a saúde mental, uso e acesso a armas de fogo, consumo de álcool e/ou drogas, antecedentes e histórico de violência; e do contexto em que se encontram, como separação, escalada da violência e conflitos relacionados à guarda de filhos.⁷³

⁶⁹ Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/violencia-domestica>. Acesso em: 28 de jan. de 2022.

⁷⁰ Conforme previsto na apresentação do guia “Orientações para o uso do Formulário de Avaliação de Risco FRIDA. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/LIVRO_FRIDA_WEB.pdf. Acesso em: 28 de jan. de 2022. Também chamado de projeto “Formulário de Risk Assessment para o CNVD: um instrumento para o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher”. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/FRIDA_2_WEB.pdf. Acesso em: 28 de jan. de 2022.

⁷¹ Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/FRIDA_2_WEB.pdf. Acesso em: 28 de jan. de 2022.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

A partir da constatação mais precisa da real situação de vulnerabilidade enfrentada pela vítima, é possível a adoção de medidas visando:⁷⁴

- a proteção da mulher frente ao risco imediato, com fundamentação para as medidas protetivas de urgência e gestão do risco mediante as medidas previstas na Lei Maria da Penha;
- a adoção de procedimentos integrados para minimizar a repetição da violência em curto prazo com aplicação de medidas previstas no artigo 11 da Lei Maria da Penha, entre outros que serão adotados para prevenção da violência por meio do acompanhamento na rede de atendimento especializado;
- a melhoria das respostas institucionais para reduzir a incidência da violência doméstica e familiar por meio do compartilhamento de informações e encaminhamentos realizados a cada caso.

Assim, tendo em vista que a LMP já prevê dispositivos voltados à proteção das mulheres em situação de violência, com a efetiva utilização da estratégia de avaliação e gestão de riscos pretende-se fortalecer o sistema de prevenção, com aplicação de medidas protetivas mais efetivas ao caso concreto.

2.3.1 Dados sobre violência e feminicídio

Para que se tenha uma avaliação mais precisa acerca da efetividade dos instrumentos de proteção da LMP, torna-se necessário o conhecimento quanto aos dados da violência doméstica e familiar contra a mulher para que, a partir desses indicadores, possa subsidiar a atuação os órgãos responsáveis para ajustes de possíveis falhas e direcionamento das políticas públicas.

Entretanto, antes de apresentar os dados sobre a violência, e até mesmo antecipando uma das falhas verificadas no presente estudo – que será melhor abordada no tópico seguinte, cumpre ressaltar a inexistência de levantamentos objetivos e oficiais, com parâmetros metodológicos sobre o tema.

Chama a atenção que, apesar dos atuais avanços tecnológicos, com “proliferação de sistemas de informação”, não houve reflexos “na produção, na organização e na disseminação de dados sobre a violência contra as mulheres no Brasil”, o que acaba agravando a “banalização, a impunidade e as relações desiguais de poder que imperam sobre a violência contra mulheres, considerada fora do estaque público, alheia à responsabilidade do Estado, principalmente quando ocorre no domicílio” (CÔRTEZ; LUCIANO; DIAS, 2012, p. 138).

Ademais, em que pese o recente esforço no âmbito do Poder Judiciário para a compilação e sistematização dos índices, ainda se verifica a carência no repasse de dados

⁷⁴ *Ibidem*.

oficiais e padronizados, o que (ao fazer um paralelo com o tópico em que se analisou a necessidade da avaliação das políticas públicas), limita a adoção de ações voltadas ao aprimoramento das medidas de prevenção e combate à violência contra as mulheres.

A despeito de tal fato, para a compilação dos dados para o presente tópico, contou-se com a importante atuação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 e do instituto de pesquisa DataSenado.

A Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, consoante já ressaltado, além de realizar atendimento qualificado no acolhimento da vítima, com prestação de orientação e encaminhamentos para as redes de atendimento especializado, ainda direciona os relatos das vítimas às polícias civis e ministérios públicos estaduais para convertê-los, conforme o caso, em denúncias, utilizando os dados coletados para fins de estatística.⁷⁵

O DataSenado, por sua vez, é um instituto de pesquisa vinculado à Secretaria de Transparência do Senado Federal, e realiza, em conjunto com o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV), pesquisa de opinião bianualmente, desde o ano de 2005.⁷⁶

Em análise aos dados sobre a violência doméstica e feminicídio no país, tem-se que mesmo diante dos consideráveis avanços advindos com a LMP, no ano de 2020 foram registradas mais de 105 mil denúncias de violência contra a mulher nas plataformas do Ligue 180 e do Disque 100, das quais 75,7 mil, ou seja, 72% das denúncias, foram referentes à violência doméstica e familiar contra a mulher.⁷⁷

O número fica ainda mais alarmante quando analisados os dados de medidas protetivas de urgência e de feminicídio.

De acordo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021, o número de medidas protetivas de urgência concedidas pelos tribunais de justiça passou de 281.941 casos em 2019, para 294.440 em 2020, o que representa aumento de 4,4% no total de medidas protetivas concedidas no País. No que se refere a feminicídios, o referido Anuário aponta que apenas em 2020 foram registrados 1.350 casos de mulheres assassinadas por razão da condição do sexo feminino, constituindo média de 34,5% do total de assassinatos no Brasil.⁷⁸

⁷⁵ Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/FRIDA_2_WEB.pdf. Acesso em: 28 de jan. de 2022.

⁷⁶ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher-2021>. Acesso em: 30 jan. 2022.

⁷⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/03/canais-registram-mais-de-105-mil-denuncias-de-violencia-contra-mulher-em-2020>. Acesso em: 28 de jul. 2021.

⁷⁸ Dados obtidos no Anuário Brasileiro de Segurança Pública – A violência contra meninas e mulheres no ano pandêmico. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/6-a-violencia-contra-meninas-e-mulheres-no-ano-pandemico.pdf>. Acesso em: 28 de jul. 2021.

Ademais, mesmo com número significativo de concessão de medidas protetivas de urgência, tem-se que dos casos de feminicídio registrados em 2020, 81,5% das vítimas foram mortas pelo parceiro ou ex-parceiro íntimo, sendo que, ao se considerar os demais vínculos de parentesco, “temos que 9 em cada 10 mulheres vítimas de feminicídio morreram pela ação do companheiro ou de algum parente”.⁷⁹

De acordo com pesquisa realizada pelo DataSenado,⁸⁰ divulgada em dezembro de 2021, 88% das brasileiras dizem conhecer ao menos um pouco sobre a LMP. Na pesquisa anterior, realizada em 2019, os percentuais foram semelhantes (87%), demonstrando pouco avanço na divulgação do conteúdo da Lei.

No entanto, ao compararmos essas informações com o resultado do levantamento de 2017, constata-se que o número de mulheres que dizem conhecer a Lei reduziu, tendo em vista que em anos anteriores o percentual havia chegado a 95%, demonstrando, assim, a necessidade de sua constante divulgação (SENADO FEDERAL, 2021, p. 8).

Quanto à sensação de proteção advinda com a LMP, 30% das mulheres disseram que se sentem protegidas de fato pela Lei, enquanto 47% se sentem parcialmente protegidas (SENADO FEDERAL, 2021, p. 9), o que demonstra que 77% das mulheres acreditam, mesmo que parcialmente, na capacidade da Lei de criar mecanismos para coibir e prevenir as agressões domésticas.

No entanto, em que pese a maioria das entrevistadas tenha dito acreditar que a LMP pode proteger as mulheres contra a violência doméstica, a mesma pesquisa mostra que ao menos 29% das brasileiras já sofreram algum tipo de violência doméstica, sendo 27% o total de mulheres que declararam que a violência foi praticada por um homem (SENADO FEDERAL, 2021, p. 10).

Das entrevistadas que afirmaram já ter sofrido algum tipo de violência doméstica por um homem, 52% declararam que ele era, à época da agressão, seu marido ou companheiro. 17% afirmam que ele era ex-marido ou ex-companheiro, 7% foram praticados por namorado ou ex-namorado e, 6%, pelo pai ou padrasto (SENADO FEDERAL, 2021, p. 14).

Tal dado ganha ainda mais relevância quando verificado que, segundo o levantamento, aproximadamente 1/4 das vítimas não agem frente à violência e 18% delas ainda convivem com

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ A 9ª edição da pesquisa de opinião sobre violência doméstica e familiar contra a mulher foi disponibilizada em dezembro de 2021 e entrevistou, por telefone, entre os dias 14 de outubro a 5 de novembro de 2021, o total de 3 mil brasileiras de todas as unidades federativas, com 16 anos de idade ou mais, e nível de confiança de 95%. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher-2021>> Acesso em: 30 jan. 2022.

o agressor, constando que apenas 39% das mulheres em situação de violência doméstica procuram as delegacias comuns ou da mulher e 48% procuram ajuda da família ou dos amigos (SENADO FEDERAL, 2021, p. 12 e 18).

Além disso, 86% das entrevistadas acreditam que a violência doméstica e familiar contra as mulheres aumentou, representando o aumento de 4 pontos percentuais em relação à pesquisa realizada no ano de 2019, sendo que 68% dizem conhecer uma ou mais mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar. Apenas 2% das brasileiras acreditam que houve redução da violência (SENADO FEDERAL, 2021, p. 3 e 4).

Ao serem questionadas sobre as razões pelas quais as vítimas de violência não denunciam as agressões sofridas, o principal motivo, para 75% das entrevistadas, é o medo do agressor. Na sequência foram apontados a dependência financeira (46%), preocupação com a criação dos filhos (43%), por acreditar que não existe punição (37%), e vergonha da agressão (35%) (SENADO FEDERAL, 2021, p. 5).

Quanto ao tipo de violência praticada por homens, a pesquisa demonstra que: 68% da violência sofrida por mulheres é física, seguida da violência psicológica (61%), moral (44%), sexual (20%), e patrimonial (17%) (SENADO FEDERAL, 2021, p. 13).

No tocante ao conhecimento das brasileiras acerca dos serviços que integram a rede de proteção disponíveis para mulheres em situação de violência, o mais popular são as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM's) e unidades da Polícia Civil voltadas à assistência a mulheres em situação de violência, lembradas por 81% das entrevistadas, seguido da Defensoria Pública, conhecida por 57% das mulheres, as Casas Abrigo, que foram citadas por 50%, e, o serviço menos conhecido (35%), é a Casa da Mulher Brasileira (SENADO FEDERAL, 2021, p. 9).

Por fim, segundo o “Atlas da violência 2021”,⁸¹ no ano de 2019 “foram registrados 1.246 homicídios de mulheres nas residências, o que representa 33,3% do total de mortes violentas de mulheres registradas”. A pesquisa destaca, ainda, que de acordo com “Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020”, entre os anos de 2018 e 2019, “a taxa de feminicídios por 100 mil mulheres cresceu 7,1%”, sendo que “35,5% das mulheres que sofreram homicídios dolosos em 2019 foram vítimas de feminicídios (FBSP, 2020).”

⁸¹ O “Atlas da Violência” é um portal gerido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com a colaboração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), onde se concentra informações sobre a violência no país, tendo como base principal os dados disponibilizados pelo Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>. Acesso em: 31 jan. 2021.

Com base nesses dados, como já apontado alhures, é possível verificar uma estimativa do ainda elevado número de subnotificações e que, apesar da grande maioria das mulheres terem conhecimento da proteção legislativa, ainda resistem em procurar auxílio e denunciar as violências sofridas, o que acaba por dificultar a interrupção do ciclo de violência.

Ademais, mesmo com as políticas públicas voltadas ao atendimento, proteção e acolhimento das mulheres vítimas de violência doméstica e de previsão legislativa de medidas protetivas de urgência que, teoricamente, daria maior proteção contra o agressor, as mulheres ainda deixam de denunciar – entre outros motivos – por medo do agressor; acreditar que eles não serão punidos ou por não conhecerem seus direitos, o que vai na contramão dos objetivos visados pela LMP e pelas políticas públicas estatais.

Com efeito, compreensível a resistência das vítimas em denunciar as situações de violência doméstica, tendo em vista que “seria muita ingenuidade dos juristas acreditar que somente uma legislação especializada teria o potencial de nocautear séculos de patriarcado, marcados pela dominação masculina e pelos discursos de inferioridade da mulher” (ROMFELD, 2018, p. 120).

Para tanto, faz-se necessário contínuo aprimoramento por parte de todos os poderes estatais, de modo a, além de reduzir as desigualdades ainda existentes, garantir a eficácia da legislação.

2.3.2 Possíveis falhas e críticas às políticas públicas de combate à violência doméstica

Ao buscarmos meios de tornar eficaz as garantias de proteção estabelecidas na legislação, encontraremos desafios dos mais variados, que vão desde a subnotificação, falhas no acompanhamento das medidas concedidas, falta de recursos financeiros para viabilizar a assistência necessária, entre outros.

Entretanto, tais desafios, que acabam por desencadear os demais, tornam-se cíclicos.

As mulheres em situação de violência não se sentem seguras por desacreditarem na eficácia da proteção legislativa e deixam de notificar às autoridades competentes, as quais, por sua vez, não têm possibilidade de fazer valer o disposto na Lei. Sem a adoção de medidas para interromper o ciclo de violência, as agressões se repetem, podendo resultar até mesmo no nível mais extremo de violação dos direitos da mulher, com o feminicídio, o que, como consequência, aumenta a insegurança e as subnotificações.

Por outro lado, quando a vítima recorre ao poder público em busca de proteção, muitas vezes se depara com a demora na análise e concessão das medidas protetivas de urgência,⁸² o que pode resultar em consequências trágicas ou, quando deferidas em favor da vítima, encontram dificuldades na fiscalização do cumprimento por parte dos agressores, permanecendo, assim, a situação de vulnerabilidade.

Tal contexto torna-se evidente quando constatado,⁸³ conforme exposto quando da análise dos dados sobre a violência, que em que pese o alto índice de conhecimento sobre a LMP (88%), o percentual de mulheres que não agem frente à uma agressão corresponde a 1/4 das vítimas. Portanto, apesar de no plano teórico as mulheres acreditarem, ainda que parcialmente que a Lei é apta a criar mecanismos para coibir e prevenir as agressões domésticas – como respondido por 77% das entrevistadas, na prática, “a frustração de expectativas das mulheres quanto às suas necessidades e o que elas efetivamente obtêm a partir das políticas públicas oferecidas” ajuda a compreender a decisão das vítimas em optarem por silenciar diante a agressão sofrida (ÁVILA; MACHADO; PASINATO, 2019, p. 15).

Diante dessa situação, o caminho mais fácil é delegar a responsabilidade da transformação cultural para a tipificação penal, com o estabelecimento de novos crimes,⁸⁴ o recrudescimento das sanções e o encarceramento dos agressores, como forma de solucionar o problema da violência doméstica.

Com efeito, de acordo com a pesquisa realizada pelo DataSenado em 2019,⁸⁵ seis em cada 10 participantes “defendem o aumento de punição para agressores. Os resultados indicam que a população feminina quer que a legislação brasileira avance com vistas a menos impunidade e maior rigor” (SENADO FEDERAL, 2019, p. 19).

Contudo, resta saber se o “aumento das punições”, com encarceramento dos agressores, seria mesmo suficiente para inibir sua atuação, ainda que futura, ou se com a garantia de efetividade das medidas protetivas de urgência poderia trazer maior segurança às mulheres.

⁸² De acordo com o art. 12, III, da Lei 11.340 de 2006, a autoridade policial terá o prazo de 48 horas para remeter expediente apartado ao juiz com o pedido da ofendida quanto a concessão de medidas protetivas. Além disso, o art. 18, I, ainda prevê que ao receber o expediente, o juiz tem o prazo de 48 horas para deliberar acerca das medidas protetivas de urgência.

⁸³ Em pesquisa realizada pelo DataSenado, disponibilizada em dezembro de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher-2021>. Acesso em: 18 fev. 2022.

⁸⁴ Como, por exemplo, a já citada Lei 13.641/2018, que introduziu o art. 24-A na Lei Maria da Penha e criou o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência.

⁸⁵ Para a pesquisa realizada no ano de 2019 foram ouvidas 2.400 mulheres de todas as unidades federativas, com margem de erro de dois pontos percentuais e nível de confiança de 95%. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/violencia-contra-a-mulher-agressoes-cometidas-por-2018ex2019-aumentam-quase-3-vezes-em-8-anos-1>. Acesso em: 30 jan. 2021.

Isso porque, com um melhor funcionamento das políticas públicas de combate à violência doméstica, fazendo-se valer as medidas protetivas de urgência, resultaria, em caso de eventual descumprimento, inexoravelmente, na aplicação das sanções legalmente previstas, o que, além de aumentar a sensação de segurança por parte das vítimas, ainda fortalece os mecanismos inibitórios de natureza não punitiva.

De fato, ao se garantir o funcionamento das políticas públicas voltadas à garantia dos direitos das mulheres em situação de violência, conferindo tratamento adequado ao episódio atual de violência doméstica, previne-se, como consequência, possíveis episódios futuros de agressão (ÁVILA, 2017, p. 121).

Convém registrar que, de acordo com Ávila, Suxberg e Távora, ao analisar o sistema jurídico de outros países quanto ao tema da violência doméstica é possível verificar a adoção de “intervenção mais eficiente” voltada a atuação multidisciplinar, consubstanciada na utilização de estratégias de intervenção psicossocial direcionada às vítimas e aos agressores (2014, p. 23-25).

Ainda de acordo com os autores acima, apesar de os efeitos positivos da adoção de programas de acompanhamento psicossocial não serem totalmente aceito pelos operadores do direito, atualmente até mesmo “[s]egmento do movimento feminista já percebeu que o acento exclusivo no viés punitivista não é suficiente para realmente resolver as origens dos fenômenos de violência doméstica” (ÁVILA; SUXBERG; TÁVORA, 2014, p. 26).

Com isso, surge a necessidade de superar o chamado “populismo punitivo”⁸⁶, viabilizando o incentivo de métodos dialógicos, por meio dos programas de intervenção psicossocial voltados aos envolvidos nos episódios de agressão, para a solução do problema social em sua origem. Não apenas visando punir o agressor, mas responsabilizando-o mediante a terapia da autorreflexão da ilegalidade de seu comportamento.

Além disso, deve-se voltar a atenção para a vítima da violência, de modo a conscientizá-la de sua situação dentro do ciclo da violência, visando, ainda, auxiliá-la no processo de quebra desse ciclo (ÁVILA; SUXBERG; TÁVORA, 2014, p. 23).

Acerca do tema, Maria Berenice Dias, ao explicar a medida de comparecimento aos programas de recuperação e reeducação, ressalta que em que pese a imposição da participação em atividades pedagógicas e educativas seja uma das melhores maneiras de enfrentamento ao

⁸⁶ O termo “populismo punitivo” ou “populismo penal” traduz-se na utilização de ações governamentais com base no apelo popular, no sentido de que a única solução possível para conter o número de delitos está no emprego do poder punitivo Estatal, por meio do estabelecimento de leis penais mais rigorosas (aumento das penas e criação de novos tipos penais) e da certeza da punição. (Gaio, 2011, p. 24).

tema – por ser uma medida apta a “contribuir com a desconstrução de estereótipos de gênero; a transformação da masculinidade hegemônica; e a construção de novas masculinidades”, há grande dificuldade de implantação da política pública de forma padronizada em âmbito nacional, principalmente em razão do que a autora denomina de “falta de vontade política” encoberta pela desculpa da falta de recursos públicos (2021, p. 122).

Por outro lado, e, inquestionavelmente, uma das maiores críticas ao sistema vigente é o fato de – apesar da previsão das inúmeras medidas protetivas de urgência visando impedir a prática do ilícito, a sua continuidade ou a sua repetição – não ter como, na prática, assegurar a sua completa aplicação e o seu cumprimento, em razão da ausência de medidas de fiscalização.

Com efeito, como já ressaltado em oportunidades anteriores, apesar de a LMP ser tida como uma das mais avançadas quanto ao tema (NASCIMENTO, 2019, p. 391), o Estado não tem aparato suficiente para garantir que, em caso de descumprimento de uma das medidas impostas, mormente as que impedem a aproximação do agressor, tomará conhecimento e prestará breve atendimento para garantir a proteção da mulher em situação de risco.

Sob essa ótica, verifica-se que uma das falhas na implementação de dispositivos previstos para a proteção das mulheres, consubstanciada nas medidas protetivas de urgência, está justamente na dificuldade de se reduzir a distância existente entre o progresso legislativo e o efetivo cumprimento do disposto no texto legal (BARSTED, 2012, p. 110).

Outra falha que se observa, conforme inclusive já adiantado quando do levantamento dos dados sobre a violência e o feminicídio, é a inexistência de um banco de dados quantitativos unificado em âmbito nacional, para que sirva como indicador para avaliação e monitoramento tanto do cumprimento das medidas protetivas de urgência, quanto da atuação do Poder Judiciário na concessão, renovação ou revogação das medidas, assim como dados sobre possíveis reincidências, servindo de base para a gestão de risco.

A falta de estudos oficiais quanto a efetividade das políticas públicas é uma barreira ao aperfeiçoamento das ações voltadas ao tema, uma vez que apesar de os números da violência mostrarem que as medidas já adotadas não estão se mostrando suficientes, não há como propor ajustes quando não se tem delimitado de forma precisa quais são as falhas. Nas palavras de Wânia Pazinato, Bruno Amaral Machado e Thiago Pierobom de Ávila:

Há poucos estudos sobre a efetividade de tais políticas. Relatórios elaborados pelos próprios executores das políticas usualmente se limitam a exaltar seus aspectos positivos, sem incorporar críticas independentes destinadas à sua monitoração e ao seu aperfeiçoamento. É necessário avaliar se as políticas projetadas estão sendo efetivamente implementadas e, quando efetivamente implementadas, a efetividade de tais intervenções. Para isso, as metodologias de avaliação de impacto permitem

mensurar resultados e propor aperfeiçoamento das políticas, projetos e ações (ÁVILA; MACHADO; PASINATO, 2019, p. 15).

Como se vê, a ausência de informações e rigor metodológico têm se mostrado como uma das grandes dificuldades para a gestão da política pública de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, tanto que o Tribunal de Contas da União, ao realizar a fiscalização da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, entre os exercícios de 2017 e 2019, elaborou o “Relatório de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo” concluindo que “a fiscalização identificou deficiência na produção de informações referentes ao atendimento de mulheres vítimas de violência”.⁸⁷

No mesmo sentido, a pesquisa realizada pela organização não governamental Cepia – “Cidadania, estudo, pesquisa, informação e ação”, corrobora o entendimento de que a falta de informação “impede o monitoramento e avaliação das políticas, serviços e projetos que estão sendo implementados, bem como impede que se avalie a efetividade da LMP para enfrentar a violência e melhorar o acesso das mulheres à justiça e aos seus direitos”.⁸⁸

Acerca da coleta e sistematização de indicadores para a fase da avaliação das políticas públicas, destaca-se o crescente interesse do Estado, o qual, ao menos no plano teórico, possui progressos no quadro normativo, com determinação da inclusão de dados estatísticos sobre a violência doméstica nas bases de dados dos órgãos oficiais, para subsidiar o sistema nacional de dados e informações relativo às mulheres (art. 38), assim como o registro das medidas concedidas em banco de dados mantido pelo CNJ, objetivando a fiscalização e a efetividade das medidas protetivas (art. 38-A, parágrafo único).

Convém registrar, ainda, que a necessidade da produção e disponibilização de dados e indicadores vem sendo prevista nos planos nacionais de políticas para as mulheres.⁸⁹

⁸⁷ O “Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo” realizado no ano de 2019 com base na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio do Processo TC 002.113/2019-8; Relator Ministro Augusto Sherman; Acórdão 1.449/2019-TCU-Plenário; sessão realizada em 26/6/2019. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2019/area_11.htm. Acesso em: 7 de fev. de 2022.

⁸⁸ A pesquisa denominada “Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça” foi desenvolvida no ano de 2013 e, com o apoio da Fundação Ford, realizou estudo comparativo sobre a aplicação da Lei Maria da Penha em cinco capitais: Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipc.sfo2.digitaloceanspaces.com/2013/11/Pesquisa-Violencia-Contra-a-Mulher-e-Acesso-a-Justica_SumarioExecutivo.pdf. Acesso em: 7 de fev. 2022.

⁸⁹ A produção e sistematização de dados consta, por exemplo, como objetivo e prioridade no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres publicada, no ano de 2005, durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnpm_compacta.pdf. Foi prevista, também, na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, no ano de 2011, do governo da Presidente Dilma Rousseff. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>; assim como no Decreto 9.586 de 2018, que instituiu o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica – PnaViD, no governo do Presidente Michel Temer. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9586.htm; e, mais recentemente, foi publicado o Decreto 10.906, de 20 de dezembro de 2021, no Governo do Presidente Jair

Entretanto, ainda não há a aplicação integral dos dispositivos legais.

A coleta de informações e estatísticas vem se mostrando muito incipiente, inexistindo em âmbito nacional um sistema que, na prática, possua indicadores confiáveis, com base em banco de dados unificado, que retratem a real situação para que as decisões acerca das políticas públicas voltadas ao tema sejam baseadas em evidências.

Convém registrar como falha, ainda, conforme exposto por Wânia Pasinato, que a falta de “recursos materiais, de recursos humanos e despreparo das equipes são alguns dos problemas enfrentados” para a concretização dos direitos das mulheres (2015, p. 410).

Confirmando o exposto pela autora quanto à falta de estrutura ainda existente no país, em pesquisa⁹⁰ realizada com profissionais de segurança em Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), a falta de pessoal para o atendimento das vítimas foi indicada como a maior dificuldade para 66% dos entrevistados, sendo apontado que a delegacia especializada é insuficiente para atender as demandas locais por 57% dos profissionais.

Na mesma pesquisa constatou-se, ainda, que em 2/3 das DEAMs pesquisadas não há serviço de apoio psicológico para as mulheres em situação de violência e em quase metade das delegacias especializadas não há salas de espera separadas para agressores e vítimas, revelando, assim, a carência de recursos em uma das mais importantes vias de socorro às mulheres em situação de violência.

A autora Wânia Pasinato aponta, ainda, como obstáculo, a falta de políticas sociais devidamente adaptadas para o atendimento das mulheres em situação de violência, nos setores de “saúde, habitação, educação, geração de renda e trabalho, assistência social e previdência social, entre outras”, ressaltando, ainda:

[...] a dificuldade que os profissionais enfrentam para o trabalho articulado, intersetorial e multidisciplinar – o trabalho “em rede” – com uma persistente mentalidade de que cada serviço deve funcionar como uma “microrrede”, trazendo para dentro de seu espaço o atendimento multidisciplinar, multiplicando o atendimento emergencial, com uma atuação fragmentada, descontínua, que permite poucos encaminhamentos, muitas vezes limitados por uma visão assistencialista ou de acesso a benefícios provisórios, mas que pouco ou nada contribuem para dar respostas efetivas para as mulheres e seu processo de fortalecimento e acesso a seus direitos. (PASINATO, 2015, p. 410)

Messias Bolsonaro, que Instituiu o Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio, prevendo como objetivo do Plano a “produção de dados e a gestão de informações relativas à violência contra as mulheres e ao feminicídio” (art. 2º) e os “dados e informações” como eixo estruturante (art. 5º). Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.906-de-20-de-dezembro-de-2021-368988173>. Acesso em: 8 de fev. de 2022.

⁹⁰ Pesquisa realizada em 2016 pelo Instituto DataSenado, em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV) e o Alô Senado, em 357 Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) de todo o Brasil. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/12/23/perfi-l-das-delegacias-especializadas-de-atendimento-as-mulheres-no-brasil>. Acesso em: 22 de fev. 2022.

Com efeito, não há como se cogitar trabalhar com um tema tão complexo quanto a violência doméstica sem envolvimento direto, articulado e contínuo de inúmeros setores, formando uma verdadeira rede de apoio, suporte – material e psicológico – e proteção.

Desse modo, apesar de ser necessária a ampla divulgação dos direitos das mulheres, com incentivo à busca por auxílio para a quebra do ciclo de violência, deve-se garantir a efetividade das medidas protetivas e a proteção à vítima, pois uma vez verificada a eficácia das medidas, servirá até mesmo de estímulo para que as mulheres em situação de violência se sintam motivadas a denunciar as agressões sofridas.

Antes de se garantir o pleno funcionamento de medidas assecuratórias, permaneceremos com sensação de insegurança por parte das vítimas e de impunidade por parte dos agressores, resultando em descrença na Lei e na manutenção dos altos índices de subnotificação.

3 – PERSPECTIVA PARA O APRIMORAMENTO DAS MEDIDAS PROTETIVAS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO TRATAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Na linha do que se vem abordando no presente estudo, verifica-se que o Estado (em cada uma das suas facetas, Estado-administrador, Estado-legislador e Estado-juiz, de forma articulada) tem atuado frente ao problema social – e cultural – da violência doméstica e familiar contra a mulher, existindo planos e ações estatais voltadas à prevenção e ao combate da violência.

É bem verdade que ao se realizar uma avaliação rápida, serão constatadas inúmeras dificuldades, em todas as esferas estatais, enfrentadas pelas mulheres vítimas de violência doméstica, como por exemplo, além dos casos já apontados como “falhas” no capítulo anterior: i- a ausência de recursos – humanos, administrativos e financeiros – e as dificuldades de preparação técnicas para acolhimento e orientação nas redes de atendimento às mulheres, isso quando disponível o serviço na unidade federativa; ii- elaboração de leis que, apesar de proporem soluções ao problema social, possuem inconsistências que impossibilitam sua aplicação prática; iii- demora no deferimento de medidas protetivas;⁹¹ iv- relutância, por parte de magistrados e até mesmo membros do Ministério Público, quanto à aplicação de institutos de proteção previstos na própria LMP, por um lado, e, por outro, normalizando a aplicação de institutos próprios dos Juizados Especiais, como a transação penal e suspensão condicional do processo, em contrariedade ao entendimento do STF e STJ,^{92,93} entre outros.

Entretanto, a gênese do problema do alto índice da violência e da reincidência, inclusive com agravamento das agressões, deve ser identificada para um melhor enfrentamento do tema.

⁹¹ Em pesquisa realizada por Pasinato et al., foi constatado que “O intervalo entre a solicitação e a decisão, e depois, entre a decisão e a notificação do agressor, extrapola em muito os prazos legais. Nesse tempo as mulheres permanecem vulneráveis e algumas entrevistadas narraram novos episódios de violência enquanto aguardavam a decisão judicial.” (2016, p. 259).

⁹² Quanto a inaplicabilidade da Lei 9.099/1995, o STF, ao julgar em conjunto a ADC nº 19/DF e ADI nº 4.424/DF decidiu, em 9 de fevereiro de 2012, pela constitucionalidade do art. 41 da Lei Maria da Penha, que tem a seguinte redação: “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”. A decisão, quanto ao ponto, restou assim ementada: “VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER – REGÊNCIA – LEI Nº 9.099/95 – AFASTAMENTO. O artigo 41 da Lei nº 11.340/06, a afastar, nos crimes de violência doméstica contra a mulher, a Lei nº 9.099/95, mostra-se em consonância com o disposto no § 8º do artigo 226 da Carta da República, a prever a obrigatoriedade de o Estado adotar mecanismos que coibam a violência no âmbito das relações familiares.” (ADC 19, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 9/2/2012, PUBLIC 29-4-2014).

⁹³ Na mesma linha de raciocínio, o STJ editou, em 2015, a Súmula 536: “A suspensão condicional do processo e a transação penal não se aplicam na hipótese de delitos sujeitos ao rito da Lei Maria da Penha.”

Tendo em vista tudo que vem se estudando até o presente momento, já é possível assentar algumas constatações sobre o objeto pesquisado, ou seja, cabe sistematizar as seguintes conclusões parciais no sentido de que:

- 1) a LMP é um importante instrumento para proteção das mulheres e prevenção contra novos atos de violência, no entanto, ainda há necessidade da implementação de meios de reduzir o distanciamento existente entre o avanço legislativo com a aplicação efetiva dos dispositivos previstos;
- 2) as políticas públicas já adotadas visando ao combate à violência doméstica precisam de avaliações sistemática, para o que é necessário implementar um sistema unificado de dados, com padrão metodológico, para que se possa ter, com base em fonte oficial, indicadores precisos das frentes com maior necessidade de atuação e ajustes, com vistas a que o processo de tomada de decisão seja dotado de maior efetividade, sem deixar de observar a necessidade de eficiência para a resolução do problema social;
- 3) de acordo com os dados coletados nos capítulos anteriores, apesar de as mulheres acreditarem na capacidade de proteção advinda da Lei Maria da Penha, na prática, ainda não se sentem seguras, o que explica o elevado número de subnotificações;
- 4) apesar de as pesquisas apontarem que as vítimas sentem necessidade de maior rigor nas punições, estudos apresentados nos capítulos anteriores demonstram que programas de acompanhamento multidisciplinar direcionados às vítimas e aos agressores têm dado resultados satisfatórios na redução da reincidência na prática das agressões;
- 5) as medidas criadas pelo legislador como resposta imediata às agressões, quais sejam, as medidas protetivas de urgência, são necessárias e aptas a conter novos episódios

de agressão ou feminicídio.⁹⁴ Contudo, vêm se mostrando inefetivas⁹⁵ em razão, sobretudo, da inexistência de meios de fiscalização do cumprimento, carecendo, dessa forma, de meios para torna-las eficazes;

Como se pode perceber, inúmeras são as falhas e dificuldades constatadas na operacionalização das medidas protetivas, contudo, com base no que tem sido estudado até o presente momento, percebe-se que um dos maiores empecilhos apontados para a efetividade da proteção às mulheres em situação de violência é a falha existente no monitoramento do cumprimento das medidas deferidas em favor da vítima, por subtrair-lhes a sensação de segurança e a confiança nas leis e programas estatais.

Ao que se tem, apesar de essa linha de atuação não ser exaustiva quanto aos meios necessários para o pleno funcionamento das políticas públicas, serve como importante ponto de partida por agir no foco que vem se mostrando de maior vulnerabilidade, notadamente em razão da reiteração da violência, muitas vezes até mesmo potencializada após a vítima ter procurado ajuda, subtraindo-lhes a sensação de segurança e a confiança nas leis e programas estatais.

Nesse sentido, justamente visando ao atendimento da demanda social com a adoção de medidas efetivas e eficientes, passa-se, neste capítulo, a analisar a possibilidade da utilização de meios de fiscalização do cumprimento das medidas protetivas de urgência, sobretudo as medidas que impõem o afastamento do agressor: afastamento do lar ou domicílio e proibição de aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas; por se tratar das medidas mais deferida⁹⁶ para proteção das vítimas.

⁹⁴ De acordo com estudo “Raio X do feminicídio em São Paulo: é possível evitar a morte”, realizado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, em 97% dos casos de feminicídio ocorridos naquele Estado, de março de 2016 a março de 2017, a mulher não estava sob a proteção de medidas protetivas de urgência, respondendo, dessa forma, o questionamento da pesquisa no sentido de que as medidas protetivas são eficientes para evitar a reiteração da violência e diminuir o índice de feminicídio. Como uma das conclusões, o estudo apontou que “ O feminicídio é uma morte evitável: é certo que 3% do total de vítimas obteve medidas de proteção e 4% das vítimas fatais havia registrado Boletim de Ocorrência. Contudo, a grande maioria de vítimas de feminicídio, consumado ou tentado, nunca registrou Boletim de Ocorrência ou obteve uma medida de proteção, o que leva à conclusão de que romper com o silêncio e deferir medidas de proteção é uma das estratégias mais efetivas na prevenção da morte de mulheres.” Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_de_Genero/Feminicidio/RaioXFeminicidioC.PDF. Acesso em: 26 de fev. de 2022.

⁹⁵ Conforme já exposto, tamanho o índice de descumprimento das medidas protetivas, com reiteração na prática das agressões em detrimento das mulheres que o legislador viu a necessidade de tipificar a conduta de descumprimento de medida protetiva de urgência (Lei 13.641/2018).

⁹⁶ Conforme informação do Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência, no país já foram deferidas 209.794 medidas de afastamento do lar ou domicílio e 189.343 medidas de proibição de aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas. Disponível em: https://bnmpu.cnj.jus.br/s/violencia-domestica/app/dashboards#/view/5ebde0ec-e567-4f9f-9bb3-c1743c2fb20b?_g=h@2463b39. Acesso em: 26 de fev. de 2022.

O objetivo principal do presente capítulo é, a partir dos estudos feitos e dos dados levantados nos capítulos anteriores, apresentar algumas perspectivas para o aprimoramento da implementação das medidas protetivas, que são o principal instrumento das políticas públicas de combate à violência, especialmente nas situações de urgência.

Para tanto, faz-se um breve levantamento de soluções adotadas na experiência internacional comparada e por alguns estados brasileiros que obtiveram bons resultados no enfrentamento do problema, para que se possa, com base na prática exitosa desses modelos de referência, verificar as formas que foram utilizadas para aperfeiçoar a política pública de proteção à mulher.

Por fim, será realizada análise de meios tecnológicos alternativos que, somados às medidas já existentes, mostram-se promissoras na tentativa de fazer valer as medidas de proteção, mantendo distanciamento entre agressor e vítimas, de modo a reduzir a possibilidade de reincidência dos atos de violência, inclusive com desfecho mais gravoso das agressões.

3.1 Medidas protetivas, prisão e as dificuldades na definição da resposta adequada para a violência contra as mulheres

Ao se tratar da necessidade de manter distanciamento entre os agressores e as vítimas de violência doméstica, como forma de prevenir novas agressões, seria possível acreditar que a medida mais eficaz é o encarceramento do agressor. De fato, como visto no capítulo anterior, para 60% das mulheres entrevistadas, a principal forma de diminuir a violência doméstica é o maior rigor na punição dos agressores, com o cerceamento da sua liberdade para evitar a prática de futuras agressões.⁹⁷

Contudo, apesar de a medida mais drástica do encarceramento aparecer como resposta imediata às vítimas, a solução ignora as raízes do problema e os efeitos não se prolongam no tempo, gerando consequências muitas vezes mais desastrosas, despertando sentimento de revolta e vingança no agressor.

Tal efeito muitas vezes vai de encontro ao objetivo das vítimas, que na maioria dos casos desejam apenas o rompimento do ciclo de violência com o restabelecimento do pacto familiar,

⁹⁷ Como exposto, de acordo com a pesquisa realizada pelo DataSenado no ano de 2019, seis em cada 10 participantes “defendem o aumento de punição para agressores. Os resultados indicam que a população feminina quer que a legislação brasileira avance com vistas a menos impunidade e maior rigor”. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/violencia-contra-a-mulher-agressoes-cometidas-por-2018ex2019-aumentam-quase-3-vezes-em-8-anos-1>. Acesso em: 30 jan. 2021.

ou, nos casos em que desejam a efetiva separação, não almejam a persecução penal em desfavor de seus agressores (MEDEIROS; MELLO, 2014, p. 464-465).

Na mesma linha de raciocínio, Foucault explica que as “prisões não diminuem a taxa de criminalidade: pode-se aumentá-las, multiplicá-las ou transformá-las, a quantidade de crimes e de criminosos permanece estável, ou, ainda pior, aumenta” (1999, p. 292).

O autor ressalta, ainda, que a crítica à prisão é sempre realizada em duas direções: a primeira em razão da falta de capacidade corretora e a segunda por se tratar de “um duplo erro econômico: diretamente pelo custo intrínseco de sua organização e indiretamente pelo custo da delinquência que ela não reprime” (FOUCAULT, 1999, p. 295-296).

Especificamente quanto aos custos, em que pese inexista no país um sistema com metodologia unificada de cálculo de custo prisional,⁹⁸ verifica-se do relatório “Calculando Custos Prisionais: Panorama Nacional e Avanços Necessário”, realizado no ano de 2021 pelo Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Departamento Penitenciário Nacional, que de acordo com os dados divulgados pelas unidades da Federação, o custo médio mensal por preso, ao ponderar o valor pelo tamanho das populações prisionais das unidades federativas, é de R\$ 1.803 (mil, oitocentos e três reais).⁹⁹

Isso sem contar os custos ocultos da prisão. Segundo Listwan, ao se analisar o custo da prisão deve-se ter em mente os custos tangíveis, que inclui o valor necessário para a construção, manutenção e administração das prisões, assim como os custos intangíveis, que apesar de serem mais difíceis de calcular, precisam ser contabilizados em razão dos impactos causados, como por exemplo a dificuldade de encontrar emprego, o impacto nos membros da família (sobretudo

⁹⁸ De acordo com o relatório “Calculando Custos Prisionais: Panorama Nacional e Avanços Necessário”, em que pese a Resolução 6/2012, aprovada pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, tenha criado parâmetros visando à padronização das informações disponibilizadas pelos estados, na prática a resolução não é observada por parte dos governos estaduais, que “enfrentaram dificuldades para responder a demanda, não havendo, portanto, dados consolidados”, sendo, dessa forma, “um desafio para as gestões dos sistemas penitenciários estaduais a aferição do custo mensal por preso”, ressaltando, ainda, que dos dados fornecidos, “os números existentes, até mesmo os mais elevados, frequentemente subestimam o custo total nas prisões estaduais – e em alguns estados, os custos negligenciados são substanciais”. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf>. Acesso em 1º de mar de 2022. Ainda sobre a dificuldade da sistematização dos dados, em auditoria coordenada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no sistema prisional, realizada no ano de 2017 - TC 003.673/2017-0 (apenso TC 000.524/2017-4), constatou que 59% dos estados fiscalizados não realizaram cálculo do custo mensal do preso e 83% desses estados não seguem os critérios estabelecidos na Resolução 6/2012 do CNPCP. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/realidade-prisional-auditoria-mostra-que-o-custo-mensal-do-presos-e-desconhecido-em-varios-estados.htm>. Acesso em: 1º de mar de 2022.

⁹⁹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf>. Acesso em 1º de mar de 2022.

os filhos), a saúde precária associada à prisão, entre outros efeitos negativos que acabam, inclusive, por aumentar a probabilidade da reincidência na prática delitiva.¹⁰⁰

A análise dos custos prisionais é necessária para qualificar o processo de tomada de decisão acerca das políticas penitenciárias.

Com a análise de tais dados, é possível ponderar sobre a implementação de políticas alternativas à privação de liberdade, com implementação de outros meios de responsabilização que, além de resultar em menor custo social às pessoas envolvidas, ainda sirva como resposta estatal proporcional, adequada e menos custosa ao Estado,¹⁰¹ direcionando-se os recursos públicos de forma eficiente para cada ação e programa estatal.

Sob essa ótica e fazendo paralelo com os casos de violência doméstica, é possível concluir que, em muitos dos casos, o encarceramento dos agressores não se mostra o meio mais adequado para a solução do conflito.

Não se está aqui minimizando o peso da responsabilidade pela prática da violência contra as mulheres, mas apenas atribuindo uma resposta proporcional e possivelmente mais adequada que o cerceamento da liberdade, mormente quando se trata de um sistema carcerário declaradamente marcado por graves problemas estruturais.

Quanto a crise do sistema carcerário, destaca-se que o STF, ao verificar o “quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária”, reconheceu que o sistema prisional brasileiro vive um “estado de coisas inconstitucional”.¹⁰²

¹⁰⁰ Conforme consta na matéria de 2013, denominada “Cost-effectiveness of Prisons” em que se examina o custo do sistema prisional de New South Wales e a eficácia da prisão, comparada com meios alternativos. Disponível em: <https://justiceaction.org.au/cost-effectiveness-of-prisons/>. Acesso em 1º de mar de 2022.

¹⁰¹ Calculando Custos Prisionais: Panorama Nacional e Avanços Necessário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf>. Acesso em 1º de mar de 2022.

¹⁰² O “estado de coisas inconstitucional” foi reconhecido pelo plenário do STF no julgamento da Medida Cautelar na ADPF 347, realizada no dia 9 de setembro de 2015. O mérito da ADPF ainda não foi definitivamente julgado pela Suprema Corte. A decisão restou assim ementada: CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção

A partir dessa declaração de excepcional gravidade do sistema penitenciário, a Corte não terá mais como foco problemas pontuais de cada tutela individual, mas sim com alcance e impacto social mais profundo (HERNÁNDEZ, 2003, p. 225), conduzindo o “Estado a observar a dignidade da pessoa humana e as garantias dos direitos fundamentais” em razão da constatação das “graves violações a estes direitos por omissão dos poderes públicos” (CAMPOS, 2019, p. 102).

Nesse contexto, convém registrar os dados disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN,¹⁰³ de junho de 2021, de que o Brasil tem mais de 820 mil presos, das quais 679.687 estão no sistema penitenciário que dispõe de 490.024 vagas, com um déficit de 189.663 vagas.¹⁰⁴

Extraí-se, ainda, que desses, 207.193 (30%) são presos provisórios e 7.863 estão presos pela prática de violência doméstica, sendo 7.400 em celas físicas e 463 em prisão domiciliar,¹⁰⁵ sem contabilizar os casos de feminicídio, que se enquadram como homicídio qualificado.

No período imediatamente anterior, de julho a dezembro de 2020, o número de pessoas privadas da liberdade pela prática de violência doméstica totalizava 7.955 (7.498 em celas físicas e 457 em prisão domiciliar), também sem contabilizar os casos de feminicídio.¹⁰⁶

O número de pessoas presas pela prática de violência doméstica chama a atenção pois, como exposto quando da análise dos dados sobre a violência doméstica, no ano de 2020 foram

Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão. (ADPF 347 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 9/9/2015, PUBLIC 19-2-2016).

¹⁰³ O DEPEN é o órgão executivo da política penitenciária nacional, ligado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Responsável pelo Sistema Penitenciário Federal, é o órgão que “acompanha e controla a aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, emanadas, principalmente, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP. Além disso, o Departamento é o gestor do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, criado pela Lei Complementar n° 79, de 07 de janeiro de 1994 e regulamentado pelo Decreto n° 1.093, de 23 de março de 1994”. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/quem-somos-1>. Acesso em: 9 de mar. 2022.

¹⁰⁴ De acordo com informação constante no site, o número exclui-se os presos sob custódia das Polícias Judiciárias, Batalhões de Polícia e Bombeiros Militares – (outras prisões). Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYWlxYjI3MTktNDZiZi00YjVhLWFjN2EtMDM2NDdhZDM5NjE2IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 1° de mar de 2022.

¹⁰⁵ De acordo com informação constante no site, o número exclui-se os presos sob custódia das Polícias Judiciárias, Batalhões de Polícia e Bombeiros Militares – (outras prisões). Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzRlNjZhZDA0MGJmMi00NzE0LTllMmUtYWY1NTAxMjQzNzVlIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 1° de mar de 2020.

¹⁰⁶ De acordo com informação constante no site, o número exclui-se os presos sob custódia das Polícias Judiciárias, Batalhões de Polícia e Bombeiros Militares – (outras prisões). Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTdiMDc0MGMtNWl5My00Mjc3LWE5OWItMGZhMTBIMzgzMG4iIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>.

registradas 75,7 mil denúncias referente à violência doméstica e familiar contra a mulher, sendo deferidas 294.440 medidas protetivas de urgência naquele mesmo ano.

Ao compararmos o número de medidas protetivas deferidas no ano de 2020, com o total de pessoas que se encontravam presas no último semestre do mesmo ano, tem-se que do total de medidas deferidas no ano, apenas 2,70% foram presos em celas físicas e somente 0,15% desse total tiveram sua liberdade restringida em prisão domiciliar.

Apesar de não se poder afirmar que tais números estão relacionados (medidas deferidas com agressores presos, até mesmo por se tratar de bases temporais de pesquisa distintas), é um importante parâmetro para demonstrar que, em âmbito de violência doméstica, a prisão, seja em celas físicas ou domiciliar, não vem sendo adotada como principal instrumento para combater a violência doméstica contra a mulheres.

Ainda de acordo com dados do DEPEN, o sistema penitenciário brasileiro, que já é o 3º maior do mundo, tem aumentado a população carcerária em 8,3% ao ano, com o prognóstico estimativo de 1,5 milhões de presos até 2025, superando a população de capitais como, por exemplo, Belém/PA e Goiânia/GO.¹⁰⁷

Especificamente quanto às prisões cautelares, chama a atenção o fato de que, em que pese a previsão legal tenha a reservado para casos excepcionais, “nos quais a retirada da pessoa do convívio social se imponha com vantagem sobre a plenitude dos seus direitos individuais”, o que se verifica na prática das decisões judiciais criminais é sua utilização como forma de conceder pronta resposta à sociedade (MENEZES, 2019, p. 186/187).

O uso não excepcional da prisão cautelar foi inclusive apontado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) como um dos problemas “mais graves e generalizados” enfrentados pelos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Na oportunidade foi ressaltado pela Comissão que apesar dos esforços realizados pelos Estados para reduzir o uso da prisão preventiva, ainda há violação a sua natureza excepcional, resultando nos altos níveis de superlotação carcerária (CIDH, 2013, p. 1).

A utilização do encarceramento em massa como ferramenta de controle social e resposta à insegurança pública, além de acarretar violações aos direitos individuais, com todas as já narradas consequências pessoais e sociais advindas dessa violação, acaba sendo muito onerosa para o Estado, em razão do resultado obtido com o elevado número de prisões no país e do custo médio de cada preso.

¹⁰⁷ Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/copy_of_collective-nitf-content-26. Acesso em: 1º de mar de 2020.

Dessa forma, por tudo que vem sendo apresentado até aqui, pode-se dizer que o uso de recursos públicos em política penitenciária, com a ampliação da estrutura prisional, não tem se mostrado um investimento eficiente, seja pelas razões já expostas, seja por não impedir a reincidência, seja por implicar uma alocação de recursos para custear os agressores, em lugar de contemplar as vítimas da violência.

Por outro lado, medidas alternativas à prisão têm demonstrado significativas vantagens, pois além de ser uma medida para redução da superlotação carcerária, ainda contribui para “a) evitar a desintegração e estigmatização comunitária oriunda das consequências pessoais, familiares e sociais provocadas pela prisão preventiva; b) reduzir as taxas de reincidência; e c) utilizar os recursos públicos de maneira mais eficiente” (CIDH, 2013, p. 17).

Assim, de forma a reduzir o uso do encarceramento como solução para os problemas sociais e, no caso do presente estudo, ainda fortalecer a proteção às vítimas, torna necessária a busca por medidas que tragam melhores resultados para os objetivos propostos. Nesse sentido, a monitoração eletrônica¹⁰⁸ se apresenta como alternativa às políticas de encarceramento.

3.2 A monitoração eletrônica do agressor como alternativa à prisão

A monitoração eletrônica pode ser definida como a “utilização de dispositivos de controle e acompanhamento do movimento de pessoas, ligados ao corpo, com a finalidade de identificar sua localização” (BOTTINI, 2008, p. 388).

Em âmbito nacional a medida consiste, predominantemente, na implantação de dispositivo eletrônico que funciona com tecnologia de posicionamento global por satélite (GPS), o qual verifica, por central de monitoração estatal, a exata localização geográfica da pessoa monitorada.

Com o monitoramento, o agressor passa a ter restrições em sua liberdade por meio da delimitação de áreas em que é permitida a livre circulação, denominadas áreas de inclusão, e áreas em que não é permitido trânsito e permanência, conhecidas como áreas de exclusão, nos termos da decisão judicial (PIMENTA, 2015, p. 26-27).

¹⁰⁸ Apenas a título explicativo, em que pese inexistir consenso quanto a terminologia mais adequada para denominação da técnica da utilização de dispositivos para controle e acompanhamento da localização, com utilização de nomenclaturas como, por exemplo, “vigilância eletrônica”, “controle eletrônico”, “monitorização eletrônica”, entre outros, no presente trabalho adotaremos os termos “monitoração eletrônica” e “monitoramento eletrônico”, por se tratar dos termos utilizados pela legislação nacional, bem como nos programas estatais e decisões judiciais sobre o tema.

De acordo com o art. 146-C da Lei de Execução Penal (LEP), o monitorado será instruído acerca dos cuidados e deveres, como, por exemplo, abster-se de remover, violar, modificar o equipamento, havendo, ainda, a necessidade de mantê-lo carregado e, obviamente, não infringir os limites fixados na determinação judicial.

Em caso de descumprimento dos deveres é emitido sinal à central de monitoramento, podendo acarretar, no caso da execução penal, em regressão do regime, revogação da autorização de saída temporária, revogação da prisão domiciliar e advertência escrita.

Acerca do descumprimento dos deveres, verifica-se que o STJ não possui entendimento sedimentado quanto à possibilidade da caracterização de falta grave ou apenas da incidência de sanção disciplinar. De acordo com entendimento da 5ª Turma do STJ, observa-se que o entendimento é no sentido de que a inobservância dos deveres previstos no art. 146-C da LEP, assim como os demais deveres, como de observância das áreas de inclusão e a manutenção do equipamento carregado, configura falta disciplinar de natureza grave.¹⁰⁹

A 6ª Turma, por sua vez, possui entendimento no sentido de que violar o dispositivo ou deixá-lo sem bateria configura falta disciplinar de natureza grave, pois nesses casos o aparelho deixa de funcionar e resta impossível o seu monitoramento. Por outro lado, a inobservância do perímetro de inclusão não configura prática de falta grave, mas mero descumprimento de condição obrigatória, incidindo, ao caso, as sanções disciplinares previstas no art. 146-C, parágrafo único da Lei de Execuções Penais.¹¹⁰

¹⁰⁹ Sobre o entendimento da 5ª Turma, as seguintes decisões: “Assente nesta Corte que, “De acordo com o art. 50, VI, da LEP, **comete falta grave o condenado à pena privativa de liberdade que inobservar as ordens recebidas (art. 39, V, da LEP), como é a hipótese de violação da zona de monitoramento**” (AgRg no REsp n. 1.798.047/RS, Quinta Turma, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, DJe de 23/5/2019). Ainda nesse sentido: II - Nos termos do art. 146-C, I, da LEP, o apenado submetido a monitoramento eletrônico tem que observar as **condições e limites estabelecidos para deslocamento. Ao violar a zona de monitoramento e romper a tornozeleira**, o apenado desrespeitou ordem recebida, **o que configura a falta grave** tipificada no art. 50, VI, c/c o art. 39, V, ambos da LEP, nos termos da jurisprudência deste Tribunal Superior. Precedentes. [...] IV - A prática de falta grave autoriza a regressão de regime prisional, conforme reza o art. 118, I, da Lei de Execução Penal. (HC 438.756/RS, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 5/6/2018, DJe 11/6/2018).

¹¹⁰ Nesse sentido, os seguintes julgados da 6ª Turma: [...] Diversamente das hipóteses de rompimento da tornozeleira eletrônica ou de uso da tornozeleira sem bateria suficiente, em que o apenado deixa de manter o aparelho em funcionamento e resta impossível o seu monitoramento eletrônico, o que poderia até equivaler, em última análise, à própria fuga, na hipótese de inobservância do perímetro de inclusão declarado para o período noturno detectado pelo próprio rastreamento do sistema de GPS, o apenado se mantém sob normal vigilância, não restando configurada falta grave mas, sim, descumprimento de condição obrigatória que autoriza sanção disciplinar, nos termos do artigo 146-C, parágrafo único da Lei de Execuções Penais. (REsp 1.519.802-SP, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, por unanimidade, julgado em 10/11/2016, DJe 24/11/2016, informativo 595 STJ). E também: 1. A teor dos precedentes desta Corte, **a utilização de tornozeleira eletrônica sem bateria suficiente configura falta grave**, nos termos dos arts. 50, VI, e 39, V, ambos da LEP, pois o apenado, com sua conduta, descumpra as ordens do servidor responsável pela monitoração e **impede a fiscalização da execução da pena**. 2. Além do mais, o reeducando **violou a zona de monitoramento dezoito vezes, o que também autoriza sanção disciplinar de regressão de regime, a teor do art. 146-C, parágrafo único, I, da LEP**. (AgRg no REsp 1766006/TO, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 6/12/2018, DJe 19/12/2018).

Especificamente quanto à violência doméstica, no caso de violação das normas da monitoração de medida protetiva, que por si só configura descumprimento da medida protetiva, é cabível a decretação de prisão preventiva (art. 313 III, do CPP),¹¹¹ podendo o agente responder pela prática do crime de descumprimento de medida protetiva de urgência, tipificado no art. 24-A da LMP.

Sobre o monitoramento ser utilizado como reforço às medidas protetivas, Rogério Greco preleciona que se trata de meio tecnológico que permite a vigilância de forma menos invasiva aos direitos do monitorado, utilizado como alternativa à privação da liberdade. Tem como finalidade a monitoração sem sua retirada abrupta do meio social, para que não seja “dessocializado, mas sim educado a não praticar o ato que o levou a ter suspenso alguns” de seus direitos (2012, p. 79-81).

Constitui, dessa forma, em um “modelo alternativo e de menor custo, pois dispensa a vigilância humana na maior parte do tempo”, tendo em vista que apenas com o descumprimento da determinação judicial, em razão do ingresso do monitorado em áreas não permitidas, há a comunicação à central, que passará a rastreá-lo automaticamente (VIANNA, 2012, p. 158).

No Brasil, a implementação da monitoração eletrônica se deu no ano de 2010, com a promulgação da Lei 12.258, que previu a possibilidade da utilização do equipamento durante a fase da execução penal, para fiscalização durante a saída temporária no regime semiaberto ou na prisão domiciliar.

Um ano após, foi promulgada a Lei 12.403 prevendo a monitoração eletrônica como medida cautelar diversa da prisão (art. 319, IX, do CPP). Neste mesmo ano foi publicado o Decreto 7.627/2011 regulamentando a monitoração eletrônica de pessoas, oportunidade em que a medida foi conceituada como “a vigilância telemática posicional à distância de pessoas presas sob medida cautelar ou condenadas por sentença transitada em julgado, executada por meios técnicos que permitam indicar a sua localização” (art. 2º).

Como se pode observar, tanto as leis que implementaram a monitoração eletrônica no país, quanto o decreto que regulamentou a medida não previam expressamente a possibilidade da utilização da monitoração das pessoas em cumprimento de medida protetiva de urgência.

Tal previsão foi expressa apenas no ano de 2015, na Portaria 250 editada pelo DEPEN, a qual estabeleceu como público-alvo das ações de monitoração as pessoas em cumprimento de

¹¹¹ Nesse sentido, com destaques: (...) 2. **A custódia cautelar foi devidamente motivada** para a garantia da ordem pública, ante o risco concreto de reiteração delitiva, **e para assegurar a aplicação de medidas protetivas de urgência**, porquanto as instâncias ordinárias consignaram que o Recorrente já responde a processos criminais diversos, **desligou o aparelho de monitoramento eletrônico** e ameaçou de morte um funcionário público. (AgRg no RHC 142.064/AL, Rel. Ministra LAURITA VAZ, SEXTA TURMA, julgado em 9/3/2021, DJe 19/3/2021).

medida protetiva de urgência acusadas por crimes que envolva violência doméstica (art. 4º, § 1º). Dispôs, ainda, que a ação deveria ter foco a “promoção do desencarceramento a partir da substituição da prisão provisória por medidas cautelares diversas da prisão ou medidas protetivas de urgência” (art. 5º).

A partir de então a medida de monitoração eletrônica passou a ser uma possibilidade de substituir a decretação da prisão preventiva nos casos envolvendo violência doméstica, tanto que em novembro de 2016, quando da realização do VIII FONAVID em Belo Horizonte/MG, foi editado o Enunciado 36 prevendo que “Poderá ser utilizado mecanismo compulsório de controle eletrônico em desfavor do agressor para garantia do cumprimento das medidas protetivas de urgência”.

Após, na Resolução 5/2017, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o conceito de monitoração eletrônica dado pelo Decreto 7.627/2011 foi ampliado para abranger pessoas submetidas às medidas protetivas de urgência (art. 2º), prevendo, ainda, que o monitoramento eletrônico só poderá ser aplicado quando “houver descumprimento da medida protetiva de urgência anteriormente aplicada, salvo nos casos em que a gravidade da violência justifique a sua aplicação imediata” (art. 17, II e parágrafo único).

Com tal determinação ficou clara a intenção da utilização da monitoração eletrônica como alternativa ao encarceramento, com a orientação da impossibilidade da utilização da monitoração como primeira via, devendo-se primeiramente aplicar as medidas protetivas de urgência sem qualquer tipo de rastreamento do agressor, justificando o uso da medida apenas no caso de descumprimento da ordem judicial ou nas situações excepcionais, em que a gravidade do caso exija.

Observa-se que o objetivo maior da monitoração eletrônica é sua aplicação subsidiária e excepcional, limitando a intervenção penal com a monitoração apenas quando não couber no caso medida cautelar menos gravosa, “devendo ser utilizada como alternativa à prisão provisória e não como elemento adicional de controle para autuados que, pelas circunstâncias apuradas em juízo, já responderiam ao processo em liberdade”.¹¹²

A aplicação da medida deve ser reservada apenas para “comportamentos com relevância penal”, direcionando sua aplicação como “último patamar da intervenção estatal para obtenção do controle social” (BOTTINI, 2008, p. 389).

¹¹² Conforme previsto no Protocolo I – Procedimentos para a aplicação e o acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódia, da Resolução 213/2015 do CNJ. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234#:~:text=RESOLVE%3A-Art.,realizou%20sua%20pris%C3%A3o%20ou%20apreens%C3%A3o>. Acesso em: 3 de mar. 2022.

Com efeito, muito embora a implementação da monitoração eletrônica no país tenha surgido como proposta de redução da população carcerária, sobretudo as prisões provisórias, com a conseqüente redução dos custos do sistema prisional, importante se faz a ressalva quanto à necessidade do uso racional da medida, evitando sua utilização como “ferramenta adicional de controle” (PIMENTA, 2017, p. 68).¹¹³

Entretanto, além de se tratar de uma medida inserida apenas recentemente no país (como visto, no caso das medidas protetivas foi possibilitado o uso apenas em 2015), não foram realizadas avaliações da política pública para que se possa ter dados sobre o impacto dessa novidade no campo da LMP ou das demais políticas públicas de combate à violência doméstica.

De todo modo, a liberdade do agente é sempre a regra. Para aplicação de qualquer medida apta a limitar a liberdade é necessária decisão devidamente fundamentada,¹¹⁴ com observância dos requisitos da necessidade e adequação da medida.

Ainda é importante verificar se a medida é proporcional, comparada com eventual pena em caso de condenação, e a provisoriedade da restrição, não sendo “admitidas medidas de monitoração eletrônica aplicadas por prazo indeterminado ou por prazos demasiadamente elevados”.¹¹⁵

Quanto aos requisitos acima elencados, necessários para a aplicação da medida de monitoramento eletrônico, o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça, com destaques:

PROCESSUAL PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. LESÃO CORPORAL. TENTATIVA. AMEAÇA. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO. IMPOSSIBILIDADE. MANUTENÇÃO. **RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA IMPOSTA.** ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO DESCUMPRIMENTO DAS MEDIDAS PROTETIVAS ANTERIORMENTE IMPOSTAS. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO INVIÁVEL NA PRESENTE VIA. RECURSO ORDINÁRIO DESPROVIDO.

¹¹³ Isso, pois, com a aplicação da medida de monitoração eletrônica para casos em que a pessoa, de modo geral, já teria a liberdade não monitorada – como, por exemplo, na fase da execução penal: durante saídas temporárias, regime semiaberto ou prisão domiciliar, como previsto na Lei que implementou a monitoração eletrônica no país (Lei 12.258/2010) – resultaria na “ampliação do uso de recursos públicos, planejamento orçamentário deficiente e excesso de controle penal” (PIMENTA, 2017, p. 68).

Na mesma linha de raciocínio, Túlio Vianna afirma que além de não estimular no condenado o senso de autodisciplina, o uso da monitoração eletrônica na fase da execução penal ainda criará a necessidade do uso de “mecanismo externo de vigilância” para regular seu comportamento pois “[n]ão mais será a introspecção de valores sociais que guiará sua conduta, mas o medo da vigilância eletrônica que poderá lhe enviar de volta ao cárcere em caso de desvio” (2012, p. 161).

¹¹⁴ De acordo com o princípio constitucional da motivação das decisões judiciais - art. 93, IX.

¹¹⁵ Conforme previsto no Protocolo I – Procedimentos para a aplicação e o acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódia, da Resolução 213/2015 do CNJ. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234#:~:text=RESOLVE%3A-,Art.,realizou%20sua%20pris%C3%A3o%20ou%20apreens%C3%A3o.> Acesso em: 3 de mar. 2022.

I - **A segregação cautelar deve ser considerada exceção**, já que tal medida constritiva só se justifica caso demonstrada sua real indispensabilidade para assegurar a ordem pública, a instrução criminal ou a aplicação da lei penal, ex vi do artigo 312 do Código de Processo Penal.

II - Sob tal contexto, a Lei n. 12.403/2011 estabeleceu a possibilidade de imposição de medidas alternativas à prisão cautelar, no intuito de permitir ao magistrado, diante das peculiaridades de cada caso concreto, e dentro dos critérios de **razoabilidade e proporcionalidade**, estabelecer a medida mais adequada.

III - Na hipótese, **o magistrado estabeleceu, fundamentadamente**, a medida de monitoramento eletrônico, **adequada ao caso concreto**, tendo em vista o **descumprimento das medidas protetivas anteriormente impostas**. Não havendo elementos que indiquem, de maneira inequívoca, a possibilidade de revogação de tal medida, a manutenção desta se faz necessária.

IV - In casu, verifica-se que as instâncias ordinárias entenderam que houve o descumprimento das medidas protetivas anteriormente impostas, concluir em sentido contrário, contudo, demandaria extenso revolvimento fático-probatório, procedimento vedado nesta via recursal.

Recurso ordinário desprovido. (RHC 114.705/SE, Rel. Ministro LEOPOLDO DE ARRUDA RAPOSO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/PE), QUINTA TURMA, julgado em 8/10/2019, DJe 16/10/2019).

Na mesma linha de raciocínio, Pierpaolo Cruz Bottini, ao explicar os limites intransponíveis ao monitoramento eletrônico, afirma que o instituto da monitoração, por constituir em medida de natureza penal que restringe temporariamente direitos fundamentais do monitorado, ao ser aplicado deve sempre “respeitar os limites construídos para a intervenção repressiva estatal, como a subsidiariedade, a proporcionalidade, a razoabilidade, e a legalidade, dentre outros” (2008, p. 390).

Prosseguindo com o raciocínio, ao explicar sobre a subsidiariedade, o autor afirma que sua utilização deve se dar somente quando “todos os demais meios de contenção social falham ou são insuficientes” (BOTTINI, 2008, p. 391), o que, trazendo para os casos de violência doméstica, justifica a medida, em razão justamente da já demonstrada falha na contenção e insuficiência da aplicação isolada das medidas protetivas de urgência.¹¹⁶

A partir da literatura apontada, como se vê, o monitoramento eletrônico do agressor exsurge como instrumento potencialmente mais adequado do que a prisão no contexto das medidas protetivas, seja pelas razões voltadas para a redução da população carcerária, seja por implicar uma providência menos drástica e mais adequada em consideração aos seus impactos para o núcleo familiar, como restará melhor evidenciado na sequência.

Com isso, uma vez conceituada a medida de monitoração eletrônica, analisados os marcos legais, os requisitos necessários para aplicação e verificado seu potencial

¹¹⁶ Tendo como base os demais limites apresentados pelo autor (proporcionalidade, razoabilidade e legalidade) para aplicação da monitoração eletrônica nos casos de violência doméstica, tem-se que o exame quanto à proporcionalidade e à razoabilidade será casuístico e a legalidade também se mostra presente, em razão da expressa previsão da aplicação da monitoração eletrônica nos casos de descumprimento das medidas protetivas de urgência, como exposto alhures.

desencarcerador, cumpre apresentar a controvérsia acerca da possível violação dos direitos fundamentais do monitorado, assim como proceder à análise específica de sua utilização como auxiliar na proteção das vítimas de violência doméstica, mormente no que se refere à efetividade das medidas protetivas de afastamento do agressor.

3.2.1 Os direitos fundamentais do agressor monitorado e da mulher vítima

Como ressaltado anteriormente, a monitoração eletrônica, se comparada com a medida privativa de liberdade, traduz-se em um meio menos invasivo aos direitos do cidadão por não constituir em restrição total a sua liberdade de locomoção, apenas uma limitação vigiada.

Entretanto, essa limitação não deixa de receber críticas na literatura, notadamente por colocar em cheque alguns direitos fundamentais do monitorado em razão da violação ao seu direito à intimidade, à privacidade e, mais recentemente, ao direito fundamental à proteção dos dados pessoais.¹¹⁷

¹¹⁷ Conforme reconhecido pela Suprema Corte no julgamento da Medida Cautelar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6.387, 6.388, 6.389, 6.390 e 6.393, concedida para suspender a eficácia da Medida Provisória 954/2020, ampliando a proteção constitucional conferida aos dados pessoais. Em 17 de abril de 2020 foi editada a MP 954 prevendo o “compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19)”. Foram ajuizadas cinco ADIs alegando, em síntese, que a MP violaria os dispositivos da Constituição Federal que garantem a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, o sigilo dos dados e a autodeterminação informativa. Ao apreciar a Medida Cautelar o plenário do STF suspendeu a eficácia da MP, reconhecendo o direito fundamental à proteção de dados pessoais, em decisão assim ementada: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 954/2020. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). COMPARTILHAMENTO DE DADOS DOS USUÁRIOS DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO E DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL, PELAS EMPRESAS PRESTADORAS, COM O INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. FUMUS BONI JURIS. PERICULUM IN MORA. DEFERIMENTO. 1. **Decorrências dos direitos da personalidade, o respeito à privacidade e à autodeterminação informativa foram positivados, no art. 2º, I e II, da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), como fundamentos específicos da disciplina da proteção de dados pessoais.** 2. **Na medida em que relacionados à identificação – efetiva ou potencial – de pessoa natural, o tratamento e a manipulação de dados pessoais não observam os limites delineados pelo âmbito de proteção das cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (art. 5º, caput), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII), sob pena de lesão a esses direitos.** O compartilhamento, com ente público, de dados pessoais custodiados por concessionária de serviço público há de assegurar mecanismos de proteção e segurança desses dados. [...] 4. Consideradas **a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida**, não emerge da Medida Provisória nº 954/2020, nos moldes em que editada, interesse público legítimo no compartilhamento dos dados pessoais dos usuários dos serviços de telefonia. 5. Ao não definir apropriadamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP nº 954/2020 desatende a garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF), na dimensão substantiva, por não oferecer condições de avaliação quanto à sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades. 6. Ao não apresentar mecanismo técnico ou administrativo apto a proteger, de acessos não autorizados, vazamentos acidentais ou

No que tange à proteção de dados pessoais, sem pretensão de aprofundar no tema, pode-se dizer que a ampliação da proteção constitucional conferida aos dados pessoais tem como efeito a “liberdade negativa do cidadão”, com a delimitação do “espaço individual de não intervenção estatal”, assim como o estabelecimento do “dever de atuação estatal protetiva” para o pleno exercício do direito (MENDES; FONSECA, 2020, p. 3).

Entretanto, apesar do importante avanço advindo do reconhecimento desse direito fundamental para a proteção dos dados pessoais em nosso ordenamento, esses dados não são invioláveis, “são parte de sua representação no corpo social, podendo existir interesses gerais preponderantes” que justifiquem sua limitação. Nesses casos, a limitação impõe “base jurídica clara e segura, com providências mínimas de cunho organizacional e preventivo voltadas à segurança dos cidadãos envolvidos e a diminuição dos riscos à sua personalidade” (MENDES; FONSECA, 2020, p. 3).

Trazendo para o objeto do presente estudo, os “dados pessoais sensíveis” obtidos a partir da coleta de informações dos serviços de monitoração eletrônica devem ser preservados em razão da possibilidade da exposição e “uso discriminatório ou lesivo para as pessoas monitoradas” (PIMENTA, 2017, p. 130).

Dessa forma, é necessário que tais dados recebam “tratamento e proteção adequados, com vistas a garantir que não sejam usados para promover qualquer tipo de discriminação contra as pessoas monitoradas e as mulheres em situação de violência doméstica”, devendo ser devidamente responsabilizadas as pessoas que derem tratamento inadequado às informações, com eventual divulgação não autorizada de dados do monitoramento eletrônico, nos termos do previsto na Lei 12.527/2011 – Lei de acesso à informação (PIMENTA, 2017, p. 130).

Acerca dos direitos à intimidade e à privacidade, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco ensinam que, apesar de a jurisprudência e vários autores não os

utilização indevida, seja na transmissão, seja no tratamento, o sigilo, a higidez e, quando o caso, o anonimato dos dados pessoais compartilhados, a MP nº 954/2020 descumpra as exigências que exsurgem do texto constitucional no tocante à efetiva proteção dos direitos fundamentais dos brasileiros. [...] 8. Agrava a ausência de garantias de tratamento adequado e seguro dos dados compartilhados a circunstância de que, embora aprovada, ainda não vigora a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), definidora dos critérios para a responsabilização dos agentes por eventuais danos ocorridos em virtude do tratamento de dados pessoais. O fragilizado ambiente protetivo impõe cuidadoso escrutínio sobre medidas como a implementada na MP nº 954/2020. 9. O cenário de urgência decorrente da crise sanitária deflagrada pela pandemia global da COVID-19 e a necessidade de formulação de políticas públicas que demandam dados específicos para o desenho dos diversos quadros de enfrentamento não podem ser invocadas como pretextos para justificar investidas visando ao enfraquecimento de direitos e atropelo de garantias fundamentais consagradas na Constituição. 10. Fumus boni juris e periculum in mora demonstrados. Deferimento da medida cautelar para suspender a eficácia da Medida Provisória nº 954/2020, a fim de prevenir danos irreparáveis à intimidade e ao sigilo da vida privada de mais de uma centena de milhão de usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel. 11. Medida cautelar referendada. (ADI 6387 MC-Ref, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 7/5/2020, PUBLIC 12-11-2020).

diferenciar, há autores que entendem que o direito à privacidade seria mais amplo que o direito à intimidade, fazendo esse último parte do primeiro (2012, p. 318).

Corroborando com o entendimento acima, Tércio Ferraz Junior explica que há uma gradação nos direitos da privacidade e, dentro dessa gradação, a intimidade é o âmbito mais “exclusivo que alguém reserva para si”, não envolve direitos de terceiros e não tem repercussão social, dispensando publicidade (1993, p. 442).

Para o referido autor, a privacidade é uma peça fundante da cidadania, ao lado dos demais direitos fundamentais expressos na Constituição Federal. A privacidade protege a honra do indivíduo e, entre outros, preserva informações aptas a atribuir avaliações do seu comportamento, as quais, uma vez expostas, podem ser valoradas negativamente, ferindo sua imagem e o “modo como ele supõe e deseja ser visto pelos outros”. Assim, o direito à privacidade está inserido em um direito negativo de não intervenção (FERRAZ JR, 1993, p. 450-457).

A privacidade se refere ao direito de não ser objeto de observação, “não ter seus assuntos, informações pessoais e características particulares expostas a terceiros ou ao público em geral”, o que constitui em uma “necessidade de todo homem, para a sua própria saúde mental. Além disso, sem privacidade não há condições propícias para o desenvolvimento livre da personalidade,” uma vez que, sem “a tranquilidade emocional que se pode auferir da privacidade, não há muito menos como o indivíduo se autoavaliar, medir perspectivas e traçar metas” (BRANCO; MENDES, 2012, p. 318-321).

Especificamente no caso da monitoração eletrônica, a violação à privacidade do monitorado se dá em razão da possibilidade do seu rastreamento, com exposição da localização em tempo real.

Com efeito, a liberdade do indivíduo, traduzida em seu direito de ir e vir, “sem rastreamento ou identificação, sem intervenção estatal sobre estes atos, faz parte do rol de liberdades individuais” (BOTTINI, 2008, p. 389), sendo a preservação à intimidade um direito constitucionalmente assegurado, assim como outros direitos como, por exemplo, a inviolabilidade do domicílio ou do sigilo de dados e das comunicações telefônicas, entre outros.

De acordo com Rogério Greco, o direito à intimidade, “cuja violação se atribui à possibilidade de monitoramento, eletrônico, encontra-se no rol dos direitos da personalidade”, a qual decorre diretamente do “princípio da dignidade da pessoa humana, significando, resumidamente, a capacidade que tem todo ser humano de possuir direitos e de contrair obrigações” (2012, p. 90).

Contudo, assim como qualquer direito fundamental, o direito à privacidade e à intimidade não é absoluto, encontrando limitações.

No caso objeto do presente estudo, há o conflito entre, de um lado, o direito à privacidade, à intimidade e à liberdade irrestrita do monitorado, e, do outro, os direitos também fundamentais inerentes à mulher em situação de violência, quais sejam: o direito à vida, à integridade, à igualdade com os homens (para viver livre de violência) e também a sua ampla liberdade de ir e vir sem medo de um atentado contra sua vida.

Assim, nos casos em que direitos fundamentais entram em conflito, deve-se avaliar, com observância aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, necessidade, adequação, entre outros, quais os interesses preponderantes na análise do caso concreto, de modo a relativizar alguns direitos fundamentais em detrimento de outros de igual estatura, fazendo-se legítima a utilização de meios restritivos para proteção de direitos relevantes.¹¹⁸

¹¹⁸ Acerca da relativização de direitos fundamentais conflitantes, importante decisão do STF em sede de Repercussão Geral (Tema 907) na qual foi fixada a seguinte tese: “A regra que prevê o crime do art. 305 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97) é constitucional, posto não infirmar o princípio da não incriminação, garantido o direito ao silêncio e ressalvadas as hipóteses de exclusão da tipicidade e da antijuridicidade.”. Na oportunidade o Plenário do STF, relativizou a máxima *nemo tenetur se detegere* por verificar que, no caso, não afetaria o núcleo irredutível do direito fundamental e, ao realizar exercício de ponderação – o qual não é objeto do presente estudo, entendeu que a flexibilização possibilitaria a efetivação em maior medida de outros direitos fundamentais que se encontravam em colisão, sem que isso implicasse em violação à dignidade da pessoa humana. A decisão foi assim ementada, com destaques: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PENAL E PROCESSUAL PENAL. [...] REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. TEMA Nº 907. NATUREZA PRINCÍPIOLÓGICA DA GARANTIA DO NEMO TENETUR SE DETEGERE. POSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO. PRESERVAÇÃO DO NÚCLEO ESSENCIAL DA GARANTIA. HARMONIZAÇÃO COM OUTROS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS PREVISTOS CONSTITUCIONALMENTE. POSSIBILIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO PARA AFASTAR A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO TIPO PENAL ANALISADO. 1. **O princípio da vedação à autoincriminação, conquanto direito fundamental assegurado na Constituição Federal, pode ser restringido**, desde que (a) não seja afetado o núcleo essencial da garantia por meio da exigência de uma postura ativa do agente na assunção da responsabilidade que lhe é imputada; e que (b) a restrição decorra de um exercício de ponderação que viabilize a efetivação de outros direitos também assegurados constitucionalmente, respeitado o cânone da dignidade humana do agente. [...] 9. A persecução penal, pela sua natureza, **admite a relativização de direitos nas hipóteses de justificável tensão (e aparente colisão) entre o dever do Poder Público de promover uma repressão eficaz às condutas puníveis e as esferas de liberdade e/ou intimidade daquele que se encontre na posição de suspeito ou acusado**. [...] 10. A garantia do *nemo tenetur se detegere* no contexto da teoria geral dos direitos fundamentais implica a **valoração do princípio da proporcionalidade e seus desdobramentos como critério balizador do juízo de ponderação, inclusive no que condiz aos postulados da proibição de excesso e de vedação à proteção insuficiente**. 11. A garantia do *nemo tenetur se detegere* se insere no mesmo conjunto de direitos subjetivos e garantias do cidadão brasileiro de que são exemplos os **direitos à intimidade, privacidade e honra, o que implica dizer que a relativização da garantia é admissível, embora mediante a observância dos parâmetros constitucionais pertinentes à harmonização de princípios eventualmente colidentes**. [...] 15. O Brasil, quanto à intervenção corporal para fins de investigação penal, assenta fundamento constitucional no inciso XII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que abriga cláusula de reserva de jurisdição para o controle quanto ao tangenciamento dos direitos fundamentais à intimidade, privacidade e imagem consagrados na norma constitucional. Nesse contexto normativo, não há dúvidas de que o constituinte brasileiro admitiu a possibilidade de que o legislador autorize intervenções estatais na vida privada, inclusive no que condiz às supracitadas intervenções corporais. [...] 19. **A relativização da máxima *nemo tenetur se detegere* verificada in casu é admissível**, uma vez que atende às duas premissas fundamentais acima estabelecidas. (a) **A uma porque não afeta o núcleo irredutível da garantia enquanto direito fundamental**, qual seja, jamais obrigar o investigado ou réu a agir ativamente na produção de prova contra si próprio. É que o tipo penal do art. 305 do CTB visa a obrigar que o agente permaneça no local do acidente de

Como explica Bottini, quando em conflito, os direitos fundamentais são limitados por outros preceitos equivalentes, garantindo “uma sistematização harmônica das normas vigentes”. Desse modo, é possível a restrição temporária de um direito fundamental em razão da imposição do monitoramento eletrônico, desde que a medida seja pautada pelos mesmos “parâmetros que revestem e limitam a restrição ao sigilo telefônico, a violação da intimidade domiciliar, e dos demais direitos à privacidade” (2008, p. 389).

Outrossim, os direitos fundamentais, por mais legítimos que sejam, não podem ser utilizados para avaliar a reiteração de condutas que expõe a perigo os direitos também fundamentais da vítima. Nesse sentido, o entendimento há tempo consolidado no STF:

1. Os direitos humanos fundamentais, dentre eles os direitos e garantias individuais e coletivos consagrados no art. 5º da Constituição Federal, não podem ser utilizados como um verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas, tampouco como argumento para afastamento ou diminuição da responsabilidade civil ou penal por atos criminosos, sob pena de total consagração ao desrespeito a um verdadeiro Estado de Direito. (RHC 143.206 AgR/RS, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 3.4.2019).

trânsito até a chegada da autoridade competente que, depois de identificar os envolvidos no sinistro, irá proceder ao devido registro da ocorrência. Ocorre que a exigência de permanência no local do acidente e de identificação perante a autoridade de trânsito não obriga o condutor a assumir expressamente eventual responsabilidade cível ou penal pelo sinistro e nem, tampouco, ensejará que contra ele seja aplicada qualquer penalidade caso não o faça; (b) **A duas porque, em um exercício de ponderação, a referida flexibilização possibilita a efetivação em maior medida de outros princípios fundamentais com relação aos quais colide no plano concreto, sem que, ademais, acarrete qualquer violação à dignidade da pessoa humana.** 20. **O legislador pode conferir preponderância a princípios outros igualmente caros à sociedade, mas cuja efetivação é qualificada como mais necessária no contexto da conduta analisada,** tais como a higidez da Administração da Justiça e a efetividade da persecução penal, em detrimento da valoração absoluta da não incriminação. 21. O princípio da proporcionalidade, in casu, assume relevância não apenas como instrumento de harmonização dos valores em conflito, como também elemento de avaliação da legítima opção do legislador de fazer preponderar, no conflito específico analisado, os bens jurídicos tutelados pela norma penal. É, no caso, legítima a referida opção porque adequada, necessária e proporcional à preservação dos aludidos bens jurídicos. [...] 23. A aferição da proporcionalidade costuma ser realizada por meio de um processo lógico de raciocínio que compreende três etapas distintas, independentemente do nível em que se der a avaliação: a) o **subprincípio da necessidade** está atrelado à concepção de que as restrições à liberdade do indivíduo só são admissíveis quando efetivamente necessárias à coletividade, o que, no direito penal, implica dizer que o bem jurídico a ser tutelado pela norma penal deve ser relevante o suficiente para justificar a restrição de liberdade que é inerente à pena; b) o subprincípio da idoneidade, também chamado de **subprincípio da adequação**, está diretamente relacionado à aptidão do instrumento empregado para alcançar a finalidade desejada, ou, especificamente, na seara penal, à aptidão da norma (tipo penal incriminador) para bem tutelar o bem jurídico; c) o **subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito** tem aplicação no último momento da aferição da pertinência constitucional da norma incriminadora, demandando uma valoração comparativa entre o objetivo estabelecido e o meio proposto, de modo a que um se mostre proporcional em relação ao outro. Trata-se, portanto, de exame concernente à intensividade da intervenção penal, manifestada, sobretudo, nos parâmetros mínimo e máximo de pena selecionados pelo legislador no preceito secundário do tipo penal. 24. **O princípio da proporcionalidade, implicitamente consagrado pelo texto constitucional, propugna pela proteção dos direitos fundamentais não apenas contra os excessos estatais, mas igualmente contra a proteção jurídica insuficiente,** conforme a teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais. [...] 29. Considerando a natureza objetiva do julgamento, diante do reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional debatida, propõe-se a fixação da seguinte tese: “A regra que prevê o crime do art. 305 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97) é constitucional, posto não infirmar o princípio da não incriminação, garantido o direito ao silêncio e ressalvadas as hipóteses de exclusão da tipicidade e da antijuridicidade.” (RE 971959, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/11/2018, PUBLIC 31-7-2020).

[...] É inegável a relevância da intimidade e da vida privada da pessoa física ou jurídica. O absoluto e intransigente respeito às garantias fundamentais não deve, entretanto, ser interpretado para limitar indevidamente o dever estatal de exercer a investigação e a persecução criminal, funções de natureza essencial e que visam a garantir, também, o direito fundamental à probidade e segurança de todos os cidadãos. (HC 171295 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 21/2/2022, p. 24-2-2022).

Nessa linha de raciocínio, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco explicam que:

O juízo de ponderação a ser exercido liga-se ao princípio da proporcionalidade, que exige que o sacrifício de um direito seja útil para a solução do problema, que não haja outro meio menos danoso para atingir o resultado desejado e que seja proporcional em sentido estrito, isto é, que o ônus imposto ao sacrificado não sobreleve o benefício que se pretende obter com a solução. Devem-se comprimir no menor grau possível os direitos em causa, preservando-se a sua essência, o seu núcleo essencial (modos primários típicos de exercício do direito). Põe-se em ação o princípio da concordância prática, que se liga ao postulado da unidade da Constituição, incompatível com situações de colisão irreduzível de dois direitos por ela consagrados.

Especificamente no que tange à proporcionalidade, princípio que deve ser utilizado como norteador para a solução dos conflitos, importante destaque se faz quanto ao dever do Estado de, ao atuar na proteção dos direitos fundamentais, não incidir em excessos ou em insuficiência.

Dessa forma, tendo em vista que a inobservância do dever estatal de proteção configura uma lesão ao direito fundamental, verifica-se que para além de garantir os direitos fundamentais do agressor no caso de violência doméstica, a norma deve se preocupar também com a satisfação dos direitos da mulher em situação de violência, garantindo-lhe medidas adequadas, necessárias e proporcionais, de modo que sejam suficientes para sua proteção.

Túlio Vianna afirma que toda pena consiste em restrição a um direito fundamental e, portanto, não há vedação constitucional para limitar o direito à privacidade, uma vez que, sendo possível a restrição da liberdade ou propriedade como efeito da aplicação da pena, mostra-se igualmente possível a restrição à privacidade sem que isso lhe retire o *status* de direito fundamental (2012, p. 160).

No entanto, o instituto da monitoração eletrônica como forma de intervenção preventiva – e também repressiva – estatal, imposto para assegurar a efetividade das medidas protetivas de urgência, não constitui restrição em razão do cumprimento de pena. De todo modo, a aplicação da medida se justifica, como visto alhures, em razão da ponderação entre os valores fundamentais da vítima.

Ademais, para Rogério Greco, o direito à privacidade e à intimidade deve ceder à possibilidade de limitação, por constituir, inclusive, “benefício do próprio condenado, uma vez que, sujeitando-se ao monitoramento eletrônico, ficará livre do ambiente pernicioso do cárcere”, inapto a ressocializá-lo, sendo preferível, dessa forma, o controle extramuros exercido pelo Estado (GRECO, 2012, p. 90-94).

Em arremate, no sistema constitucional em que as normas possuem o mesmo *status* hierárquicos, a prevalência de um direito em detrimento de outro deve ser verificada na análise das peculiaridades do caso concreto, inexistindo um critério padrão para solução do conflito. Entretanto, uma vez solucionado o conflito, pode-se “colher de um precedente um viés para solução de conflitos vindouros” com similitude fática (BRANCO; MENDES, 2012, p. 211-212).

3.2.2 A monitoração eletrônica como proposta para melhora da efetividade das medidas protetivas de afastamento do agressor

Como visto ao longo de todo o presente estudo, a LMP trouxe as medidas protetivas de urgência como principais mecanismos para debelar os contextos mais críticos, de ápice das ameaças, para assegurar os direitos fundamentais da mulher em situação de violência, com a preservação de sua integridade física e psicológica.

Como já explicado no capítulo segundo, as medidas protetivas, em específico as que promovem o afastamento do agressor, foram estabelecidas pelo legislador visando ao imediato rompimento do ciclo de violência, sendo inseridas no contexto das políticas de prevenção, assistência e contenção da violência, objetivando inibir a atuação do agressor e proteger as mulheres em situação de risco, assim como seus dependentes e os demais membros da família (CAMPOS, 2014, p. 496).

Contudo, para a efetiva ruptura do ciclo da violência, as medidas protetivas aplicadas no caso concreto precisam se mostrar suficientes para impedir a manutenção ou a intensificação das agressões, não bastando, para tanto, a mera decisão judicial de afastamento do agressor.

De fato, como visto dos dados coletados, ao longo do trabalho, sobre a violência, a simples ordem emanada dos juízes determinando a aplicação das medidas protetivas de urgência não trazem, por si só, a segurança necessária às vítimas, resultando, muitas vezes, no agravamento da tensão existente entre os envolvidos.

Na mesma linha de raciocínio, em estudo realizado por Wânia Pasinato et al., um dos resultados apresentados foi no sentido de que o deferimento da medida não conduz automaticamente à efetividade da proteção. De acordo com as autoras, a “inexistência de mecanismos de monitoramento das medidas protetivas” tem feito com que as essas permaneçam como um “efeito simbólico para conter o comportamento violento dos agressores”, não representando “mais que um papel para as mulheres” (2016, p. 259).

Evidencia-se, assim, a necessidade de “uma política de assistência que ultrapasse a mera concessão da medida protetiva” (CAMPOS, 2017, p. 18), de modo a emprestar maior efetividade às políticas públicas de segurança e proteção à vítima de violência doméstica.

Para que tais medidas protetivas tenham a eficácia e a efetividade que se almeja, necessária sua conjugação com instrumentos de verificação do efetivo cumprimento por parte dos agressores.

Nesse sentido, a monitoração eletrônica vem se mostrando como importante aliada no controle do efetivo cumprimento da medida protetiva de urgência que impõe o afastamento dos agressores, sobretudo em razão de seu “efeito dissuasivo e intimidador” (ARENAS GARCÍA, 2016, p. 14).

Diante de tal contexto, a possibilidade da utilização da monitoração eletrônica como auxiliar na fiscalização do cumprimento das medidas protetivas passou a ser apoiada pelo CNJ e pelos magistrados que compõe o Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid).^{119, 120}

Com efeito, em razão de a capacidade tecnológica de detectar a aproximação, com a consequente verificação da quebra da ordem de distanciamento da vítima, o que, somado com rápida reação estatal – seja por meio da polícia militar ou guardas municipais – permite o pronto atendimento, dificultando novos episódios de agressões ou atentados contra a vida da mulher.

Observa-se, dessa forma, que se trata de uma política pública direcionada à vítima, visando não apenas o efetivo controle do cumprimento das medidas protetivas pelos agressores, mas também salvaguardar a mulher em situação de violência.

Avançando no raciocínio, como visto anteriormente, a medida de monitoração eletrônica possui a subsidiariedade como requisito para a aplicação, sendo previsto que deverá ser deferida exclusivamente quando “houver descumprimento da medida protetiva de urgência

¹¹⁹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/violencia-domestica-tornozeleiras-garantem-cumprimento-de-medidas-protetivas/>. Acesso em 10 de mar. 2022.

¹²⁰ Como exposto anteriormente, o FONAVID inclusive editou enunciado nesse sentido, prevendo a possibilidade do uso de mecanismo compulsório de controle eletrônico para garantir o cumprimento das medidas protetivas (Enunciado 36).

anteriormente aplicada, salvo nos casos em que a gravidade da violência justifique a sua aplicação imediata”,¹²¹ restringindo, assim, sua utilização como último recurso.

Contudo, com base em tudo que se estudou até o presente momento, mormente os altos índices de violência, somado a sensação de insegurança e a falta de credibilidade nas medidas por parte das vítimas, verifica-se que nesses casos não há como manter a subversão da “lógica da centralidade da mulher”, pela “lógica do sistema de justiça penal tradicional” (CAMPOS, 2017, p. 10), principalmente em razão de sua situação de vulnerabilidade existente.

A aplicação tradicional da Lei inovadora é apontada como “um obstáculo para as mulheres terem acesso rápido às medidas de proteção” (PASINATO et al., 2016, p. 252). Por possuir um “sistema jurídico autônomo”, os mecanismos de proteção da LMP devem ser regidos “por regras próprias de interpretação, de aplicação e de execução penal” (CAMPOS; CARVALHO, 2011, p. 144).

De fato, não há como estabelecer que as regras de proteção introduzidas com a LMP se adequem aos padrões do processo penal tradicional. A inovação legislativa está justamente no tratamento dado à mulher em situação de violência, a qual ocupa papel central, “e é para ela e não contra ela que o sistema de justiça deve se voltar” (CAMPOS, 2017, p. 15).

Dessa forma, uma vez verificada a necessidade, na análise do caso concreto, de um acompanhamento mais efetivo do cumprimento das medidas protetivas, por não se mostrarem suficientes e, visando a conferir maior proteção à vítima contra novos episódios de violência, deve-se afastar o entendimento da utilização excepcional e subsidiária da monitoração eletrônica para dar concretude aos objetivos da Lei.

É dizer, o monitoramento eletrônico deveria ser providência automática, cuja decretação acompanharia necessariamente a medida protetiva de afastamento do agressor, não só como medida autônoma de *ultima ratio* em lugar da prisão.

Ademais, além de funcionar como importante mecanismo para fiscalizar o cumprimento das medidas protetivas de urgência, destaca-se, ainda, como ressaltado no início do presente capítulo, o potencial impacto que a aplicação da monitoração pode causar na redução da superlotação do sistema penitenciário, por se tratar de uma alternativa ao encarceramento dos agressores.

Além disso, recorde-se, ainda, que esse tipo de violência doméstica se diferencia da observada no restante da criminalidade, de modo que o tratamento legislativo a ser dado nas

¹²¹ Conforme art. 17, II e parágrafo único da Resolução 5/2017, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpecp/resolucoes/2017/resolucao-no-5-de-10-de-novembro-de-2017.pdf/view>. Acesso em: 10 de mar 2022.

políticas públicas deve considerar as peculiaridades dessa violência, bem como os anseios das vítimas, que, mais do que a prisão do agressor, desejam sobretudo a cessação da violência, como também já foi explicado anteriormente (MEDEIROS; MELLO, 2014, p. 464-465). Tudo isso conduz a que o monitoramento eletrônico seja uma medida preferível à prisão no universo das medidas protetivas.

Outro fator de importante consideração, também levantado no início deste capítulo, é a redução do custo que a medida alternativa de monitoramento poderá proporcionar ao Estado, se comparada com os custos prisionais caso o agressor seja preso em razão do descumprimento da medida.¹²²

Enquanto o custo médio mensal por preso é de aproximadamente R\$ 1.803 (mil, oitocentos e três reais),¹²³ o custo médio mensal por pessoa monitorada é de R\$ 301,25 (trezentos e um reais e vinte e cinco centavos) (PIMENTA, 2015, p. 41),¹²⁴ o que representa em torno de 16,70% do custo mensal de uma pessoa presa em cela física, permitindo ao Estado o direcionamento do recurso público para outras políticas públicas voltadas ao tema.¹²⁵

Isso sem mensurar os custos intangíveis da prisão e as demais consequências advindas do sistema carcerário, conforme mencionado alhures. Devendo-se, dessa forma, reservar a prisão apenas para casos em que a gravidade justifique a medida privativa de liberdade, como, por exemplo, em caso de risco real de feminicídio.¹²⁶

¹²² Sobre a possibilidade da decretação de prisão preventiva, assim entendem o STF e STJ, respectivamente: (...) PRISÃO PREVENTIVA – MEDIDA CAUTELAR – DESCUMPRIMENTO – VIABILIDADE. Ante o descumprimento de medida protetiva de urgência versada na Lei nº 11.340/2006, tem-se sinalizada a periculosidade, sendo viável a custódia provisória. (HC 174008, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 10/12/2019, PUBLIC 12-2-2020).

(...) O descumprimento de medida protetiva, anteriormente fixada com amparo na Lei n. 11.340/2006, explicita a insuficiência da cautela, justificando, portanto, a decretação da prisão nos termos do art. 313, inciso III, do CPP. (AgRg no HC 693.908/SP, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 28/9/2021, DJe 4/10/2021).

¹²³ De acordo com o relatório “Calculando Custos Prisionais: Panorama Nacional e Avanços Necessário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf>. Acesso em 1º de mar de 2022.

¹²⁴ A análise do custo foi realizada no diagnóstico denominado “A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil” e tem como base o aparelho GPS, “que consiste na tecnologia mais avançada de posicionamento global por satélite”, adotado em “todas as Unidades da Federação que têm os serviços de monitoração implementado”. No levantamento, a autora aponta que o custo médio mensal por pessoa monitorada varia de R\$167,00 a R\$660,00 nas Unidades Federativas que utiliza a tecnologia. Destaca, ainda que a “média do custo é R\$301,25 e a mediana R\$240,95” (PIMENTA, 2015, p. 41).

¹²⁵ Apenas a título exemplificativo, o governo do estado de Mato Grosso divulgou notícia no ano de 2015 em que constava economia para o estado de mais de 5 milhões de reais em razão do uso de tornozeleiras eletrônicas. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/mt-economiza-mais-de-r-4-milhoes-com-o-uso-de-2-mil-tornozeleiras>. Acesso em 12 de mar de 2022.

¹²⁶ De acordo com Daldice Santana, coordenadora do Movimento Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar do CNJ, o uso da tornozeleira como reforço às medidas protetivas de urgência “É uma excelente prática judiciária que deve ser difundida, mas é preciso garantir que não haja risco de feminicídio. Se a mulher estiver sob risco de morte, a recomendação da Justiça é para que se decrete a prisão preventiva do agressor.” Disponível em:

Outrossim, não se descarta a possibilidade da prisão em razão do descumprimento da medida protetiva, inclusive, convém lembrar a inovação legislativa que criminalizou o descumprimento de decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência. Como já explicado, a Lei 13.641/2018 incluiu na LMP o art. 24-A para prever expressamente que configura crime descumprir decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência previstas, sujeitando autor à pena de detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos.

A tipificação da conduta apenas reforça a ideia trabalhada ao longo do presente estudo acerca da falha existente na política pública, consistente na ausência de instrumentos para garantir a efetividade das medidas protetivas (a mera decretação judicial é insuficiente nesse sentido), tanto que se fez necessária intervenção do legislador na tentativa da construção de uma resposta adequada, não apenas ao problema da violência doméstica em si, mas ao problema da constatada ineficácia das medidas protetivas de urgência, visando conceder efetividade ao objetivo central da LMP.

Some-se a isso também o dado indicado no capítulo segundo de que, antes do advento da Lei, a jurisprudência do próprio STJ tinha se formado no sentido de que o descumprimento das medidas protetivas não configurava o crime de desobediência (art. 330 do CP), dada a necessidade de que previsão legal expressa nesse sentido.

A partir da criminalização, além da possibilidade da prisão em flagrante no caso de descumprimento da ordem judicial, concedendo “proteção policial imediata à mulher” (ÁVILA, 2018, p. 3), o descumprimento de qualquer das medidas protetivas fixadas judicialmente pode ser penalizado com detenção de 3 meses a 2 anos.¹²⁷

Dessa forma, as medidas de monitoração eletrônica visando o cumprimento das medidas protetivas e a alternativa de criminalização da conduta, com possível prisão em flagrante pelo descumprimento de qualquer medida fixada – incluindo as impossibilitadas de monitoração, como, por exemplo, as ligações ou o envio de mensagens para a vítima, não são opções excludentes.

Contudo, especialmente a partir das reflexões do item 3.1, e com base em Foucault (1999), a culminação da pena de prisão parece não ser suficiente para dissuadir o agressor, e

<https://www.cnj.jus.br/violencia-domestica-tornozeleiras-garantem-cumprimento-de-medidas-protetivas/>. Acesso em 10 de mar de 2022.

¹²⁷ A pena prevista para o novo tipo penal seguiu a mesma pena cominada para o crime de desobediência a ordem judicial, previsto no art. 359 do CP, em observância a simetria “entre o desvalor da ação e do resultado nos dois tipos de desobediência, em respeito ao princípio da proporcionalidade” (BIANCHINI, 2018). Disponível em: <https://professoraalice.jusbrasil.com.br/artigos/569740876/o-novo-tipo-penal-de-descumprimento-de-medida-protetiva-previsto-na-lei-13641-2018>. Acesso em: 10 de mar 2022.

prova disso é a persistência dos números da violência, inclusive com a prática de feminicídios por parte de agressores no curso de medidas protetivas.

Daí a necessidade de refletir sobre novas perspectivas, como o reforço do monitoramento eletrônico aqui sugerido, garantindo-se a ampliação da política de monitoração cumulada com as medidas protetivas de urgência, o que se mostra proporcional¹²⁸ e até mesmo mais condizente com o visado pela mulher e os demais membros do núcleo familiar, vítimas colaterais da violência contra a mulher.

No entanto, para se obter a plena efetividade da política pública de prevenção da violência e proteção das mulheres não basta a mera implantação do aparelho de monitoração no agressor. É preciso, além disso, todo um aparato estatal para fazer a medida funcionar, demandando recursos materiais, físicos e humanos, além da gestão dos dados coletados para que a política seja acompanhada e avaliada sua efetividade.

Ao falar de material humano para acompanhamento da medida de monitoração e para o atendimento das vítimas, é importante lembrar da necessidade do preparo e qualificação pessoal para garantia do direito fundamental a privacidade, intimidade e proteção de dados pessoais do acusado, assim como dos direitos fundamentais da vítima, que, nos termos do apresentado no primeiro capítulo do presente estudo, demandam atenção para que não seja revitimada, o que engloba, além do treinamento direcionado para essas situações, de ambiente equipado e preparado para o tipo de violência sofrida, com apoio multidisciplinar para atender as demandas específicas que o caso demanda, além de programas assistenciais.

Quanto à necessidade da avaliação da política de monitoração, para constante aprimoramento e eventuais ajustes, verifica-se que no país inexistente um modelo de gestão unificado. Cada unidade federativa vem implantando seu próprio sistema de monitoração, o que dificulta a avaliação, tendo em vista que a “inexistência de uma política a nível nacional alimenta o crescimento dos serviços de monitoração de forma não planejada, sem diretrizes e protocolos” (PIMENTA, 2015, p. 12).

Entretanto o país está caminhando para a centralização de dados, com a “produção de diagnósticos confiáveis” a nível nacional. Com efeito, visando o desenvolvimento do “modelo de gestão para os serviços de monitoração eletrônica” e a formulação de “diretrizes nacionais

¹²⁸ Sobre a proporcionalidade da tipificação penal de condutas, nos termos do entendimento da Suprema Corte, a “severidade da sanção deve ser proporcional à gravidade do delito”, devendo-se garantir “uma sistematicidade mínima do direito penal, de modo que não existam (i) penas exageradamente graves para infrações menos relevantes, quando comparadas com outras claramente mais reprováveis, ou (ii) a previsão da aplicação da mesma pena para infrações com graus de lesividade evidentemente diversos.” (RE 979962, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/3/2021, PUBLIC 14-6-2021).

da política”, o DEPEN vem adotando estratégias como a instituição do grupo de trabalho voltado ao tema; celebração de acordo de cooperação entre o CNJ e Ministério da Justiça para “elaborar diretrizes e promover a política de monitoração eletrônica de pessoas”; assim como a contratação de consultoria especializada para “realização de análise sobre os serviços e experiências de monitoração eletrônica de pessoas em andamento no país” de modo a desenvolver a “proposta de modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas” (PIMENTA, 2015, p. 6-8).

Ainda importa salientar que, nos termos do exposto anteriormente, a mera implementação da medida de monitoração para a fiscalização do cumprimento da determinação judicial de afastamento do agressor é uma medida pontual para interromper a continuidade das agressões. Contudo, “não é uma ferramenta capaz de resolver e extinguir violências no âmbito doméstico e familiar porque não viabiliza a administração dos conflitos que são essencialmente relacionais” (PIMENTA, 2017, p. 37).

Deve-se, desse modo, ser conjugada com as novas medidas protetivas que determinam o comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação (art. 22, VI) e o acompanhamento psicossocial do agressor (art. 22, VII), uma vez que, de acordo com entrevista do coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do CNJ, Luis Geraldo Lanfredi, “a utilização das tornozeleiras, juntamente com medidas pedagógicas, podem ter mais efeitos práticos contra a violência do que o encarceramento”, por se tratar, esse último, de “uma saída cara, e que não reduz a violência social”.¹²⁹

Na mesma linha de raciocínio, Pasinato et al. ensinam que a legislação brasileira de combate à violência doméstica incorporou a abordagem integral quanto ao tema, abrangendo “medidas de proteção, assistência, prevenção e responsabilização criminal dos agressores”:

A abordagem integral pressupõe que a violência doméstica e familiar contra a mulher tem especificidades que requerem intervenções conjugadas (intersetoriais), uma vez que ocorre entre pessoas que convivem ou conviveram, que mantêm ou mantiveram relações de afeto, fazendo com que essa violência seja ainda mais pernicioso por estar presente no cotidiano das relações e se manifestar nas situações mais variadas. Nesse sentido, a abordagem integral consiste também em reconhecer que a responsabilização criminal do(a)s agressor(a)s é importante para que adquiram consciência de que essa violência não é mais tolerada como um componente natural das relações entre familiares ou íntimas de afeto. Contudo, a aplicação de uma medida isolada e tão somente com a imposição de uma pena, não surte os efeitos desejados, como já foi analisado por autores que trabalham com a judicialização dos conflitos familiares e conjugais (DEBERT, 2006, RIFFIOTIS, 2004, AZEVEDO, 2008) e com as respostas policiais no atendimento das mulheres (SOARES, 1996, MUNIZ, 1996 e BRANDÃO, 1998) (2016, p. 235/236).

¹²⁹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/violencia-domestica-tornozeleiras-garantem-cumprimento-de-medidas-protetivas/>. Acesso em 11 de mar. 2022.

Verifica-se, desse modo, uma preocupação – ao menos no plano teórico – não apenas voltadas ao agressor, por meio de serviços de segurança e, posteriormente, de justiça, mas também uma abordagem direcionada à vítima, com encaminhamento a rede de assistência e proteção, onde se inclui atendimento institucional, comunitário e familiar, a depender das demandas do caso concreto (PASINATO et al., 2016, p 259).

Voltadas ao agressor, a compatibilização da medida protetiva de afastamento monitorada, associada com as medidas pedagógicas dos programas de recuperação e acompanhamento psicossocial, revela-se como importante contribuição para mudanças em seus padrões comportamentais e culturais.

O presente estudo, no entanto, não se ampara na análise das medidas protetivas de acompanhamento psicossocial, razão pela qual se abstém de aprofundar o estudo quanto aos programas existentes e suas peculiaridades.

Passa-se, dessa forma, à análise das experiências em âmbito nacional e internacional quanto à monitoração eletrônica da medida de distanciamento do agressor, com vistas a verificar a potencialidade dessa providência (a política de monitoração eletrônica) para resolver o problema detectado ao longo do presente trabalho.

3.2.3 Experiências bem-sucedidas na monitoração eletrônica

A utilização da monitoração eletrônica para controle penal, desde a sua consolidação, na década de 1980, passou a ser aplicado em diversos países, seja como medida cautelar ou nas diferentes fases da execução penal, sendo adotado, além do Brasil, em países como África do Sul, Alemanha, Andorra, Argentina, Austrália, Bélgica, Canadá, Colômbia, Escócia, Espanha, Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália, Portugal, Suécia, Suíça, entre outros (ARAUJO; FROTA, 2018, p. 148).

Quanto à utilização da tecnologia para o fim específico de monitoramento das medidas protetivas de afastamento nos casos de violência doméstica, para que se tenha real percepção acerca da efetividade ou não da medida já aplicada em algumas experiências, realiza-se, neste momento, um breve levantamento da experiência de alguns países e estados brasileiros que implantaram o sistema da monitoração para o enfrentamento do problema.

No entanto, sem a pretensão da realização de estudo do direito comparado, apenas breve análise das práticas bem-sucedidas, sinalizando ao tempo os possíveis rumos das políticas públicas possíveis agendas de pesquisa futuras.

Considerando o contexto apresentado, serão analisados os programas implantados nos Estados Unidos da América, por se tratar de um dos países pioneiros na adoção de medidas protetivas em favor das vítimas de violência doméstica, inclusive com a edição de leis voltadas à proteção das mulheres iniciadas ainda no ano de 1976, tratando-se, ainda, do primeiro país a utilizar a vigilância eletrônica em substituição a prisão, em 1983 (OLIVEIRA, 2016, p. 83).

Após, passaremos à análise dos programas adotados na Espanha, por ser um país bastante influenciado por estudos ligados ao movimento feminista e à defesa dos direitos humanos, com destaque ao combate à violência doméstica. Além disso, a legislação espanhola serviu inclusive como paradigma no desenvolvimento de importantes instrumentos protetivos trazidos para a Lei Maria da Penha (ÁVILA; MACHADO; SUXBERGER, 2014, p. 30).

De início, quanto ao programa adotado nos Estados Unidos da América, importante se faz breve análise da tratativa do tema da violência doméstica no país.

Nos Estados Unidos, em razão de sua forma de estado, existem leis em âmbito federal e estadual acerca do tema, cabendo a cada Estado federado estabelecer qual o tratamento dado no caso de violência doméstica, recorrendo às leis federais quando a tratativa se mostrar mais vantajosa (BRAGA; SANTOS, 2020, p. 294).

Especificamente quanto às medidas protetivas, os Estados Unidos foi um dos primeiros países a utilizar a tutela extrapenal, com o surgimento das *protective orders* no ano de 1976 (PIRES, 2011, p. 148), as quais foram se expandindo e, em 1994, já eram previstas em todos os cinquenta estados norte-americanos, constituindo, desde então, o principal meio de proteção das mulheres vítimas de violência doméstica no país (KO, 2002, p. 362).

De acordo com Pires, a nomenclatura utilizada para as medidas protetivas varia de acordo com a legislação de cada Estado americano “mas comumente são referidas como *protective orders* ou *stay-away orders* na justiça criminal e como *civil restraining orders* ou *civil protective orders* na justiça cível” (2011, p. 148-149).

Ainda de acordo com o autor, em âmbito criminal as *protective orders* ou *stay-away orders* são aplicadas, normalmente, durante o andamento do processo, para garantir a manutenção, regularidade e efetividade processual, podendo resultar, em caso de descumprimento das ordens de proteção, na prisão do acusado e aumento da pena, assim como ocorre, como bem lembrado por Amom Albernaz Pires, no caso de descumprimento das medidas cautelares previstas na legislação brasileira (2011, p. 149).

As medidas cautelares são emitidas a critério do juiz e pode constituir em uma condição para a fiança ou liberdade provisória, determinando que o agressor não reitere os atos de ameaça ou violência contra a vítima durante o processo (KO, 2002, p. 364).

Em âmbito cível, por outro lado, as *civil restraining orders* ou *civil protective orders* não estão vinculadas a ação. São “processadas por um juízo civil no âmbito de um procedimento civil próprio a partir da solicitação e relato da situação de violência pela vítima num formulário-padrão” (PIRES, 2011, p. 149).

As ordens de restrição civil constituem em uma alternativa ao processo criminal e têm como objetivo a imediata proteção às vítimas na tentativa de coibir a reiteração da violência, sendo que o descumprimento das medidas, na maior parte dos Estados, configura crime, implicando até mesmo na prisão do agressor (KO, 2002, p. 363). Servem, dessa forma, para proteger a vítima, e não para punir os agressores, o que muitas vezes coincide com o interesse da vítima.

Na prática, as *civil restraining orders* são mais utilizadas pois além de constituir resposta mais rápida em relação às agressões, não possuem as mesmas exigências probatórias quando comparado ao procedimento criminal. Ademais, são as restrições que mais se assemelham às medidas protetivas previstas na LMP podendo ser determinado “desde o afastamento do ofensor da residência comum até aquelas de direito de família e direitos patrimoniais, como a guarda temporária exclusiva dos filhos por parte da vítima e a fixação de pensão alimentícia para os mesmos.” (PIRES, 2011, p. 149).

No entanto, assim como ocorre no Brasil, as ordens de proteção em que há a determinação de distanciamento entre agressor e vítima careciam de um sistema auxiliar no combate à violência doméstica, concedendo eficácia às determinações judiciais.

Dessa forma, a maioria dos estados americanos passaram a empregar a tecnologia de monitoramento eletrônico para alertar as vítimas e as autoridades se o réu violasse a área demarcada para tentativa de aproximação. A partir da década de 1990 o programa iniciou com a implementação de equipamento de radiofrequência, com aparelho bilateral em que um era fixado no corpo do agressor e o outro receptor na residência da vítima (EREZ; IBARRA; GUR, 2013, p. 5).

No entanto, em razão da limitação do aparelho de radiofrequência, por ter alcance limitado a 500 pés e não monitorar o agressor quando estava distante do aparelho disponibilizado à vítima, passou-se a utilização da tecnologia do Sistema de Posicionamento Global (GPS), permitindo o rastreamento do infrator em tempo real, com a programação de

áreas de inclusão e exclusão que variam as restrições de acordo com cada caso (EREZ; IBARRA; GUR, 2013, p. 6).

Na pesquisa realizada sobre o uso de GPS no cumprimento de ordens de proteção em casos de violência doméstica foi constatado alto índice de cumprimento da medida e que o sistema fornece sensação de segurança para as vítimas, mas também pode gerar tensão por medo de sair em algum momento da área em que teoricamente estariam sob proteção (EREZ; IBARRA; GUR, 2013, p. 7).

Contudo, a maior parte dos entrevistados afirmaram que o aparelho contribuiu para a segurança pública, faltando apenas mais recursos centrados na vítima (EREZ; IBARRA; GUR, 2013, p. 9).

Como conclusão, o estudo apontou que o programa de GPS deve ser estruturado de acordo com a compreensão da dinâmica da violência doméstica com base nos riscos que representa para a vítima, para que sejam mais direcionados para a fase de maior vulnerabilidade, mantendo canais de comunicação para transmitir-lhes informações importantes (EREZ; IBARRA; GUR, 2013, p. 10).

Ademais, em matéria publicada pelo portal Wired,¹³⁰ o sistema de GPS é uma tecnologia que comprovadamente funciona no fortalecimento das ordens de proteção em favor das vítimas de violência doméstica, sendo que dos monitorados, 95% são menos propensos a cometer novos delitos, reduzindo significativamente a probabilidade de violações técnicas, reincidência e fuga.

Já na Espanha, país que se destaca quanto ao tema da defesa e promoção dos direitos da mulher (ARAUJO; FROTA, 2018, p. 148), possui como marco normativo a Lei Integral contra a Violência de Gênero, *Ley Orgánica 1/2004*, por meio da qual se criou um sistema fundado no agravamento das penas e na desconsideração da vontade da mulher para a punição do agressor (ÁVILA, 2014, p. 32; MACHADO, 2014, p. 47).

A *Ley Orgánica 1/2004* foi fruto de sucessivas tratativas acerca do tema, com cinco reformas realizadas entre os anos de 1989 e 2004, a partir da “avaliação da (in)eficácia e da (in)efetividade das leis anteriores”. Visando contribuir com a mudança dos valores sociais que subsidiam a violência doméstica, a Lei inovou em diversos aspectos, dentre eles, a inclusão de medidas extrapenais e preventivas, concedendo maior autonomia às mulheres vítimas dessa violência (NASCIMENTO, 2019, p. 256-262).

¹³⁰ Matéria denominada “How GPS Tracking Technology Can Curb Domestic Violence: GPS - monitored violent offenders are 95 percent less likely to commit a new crime. We need to implement an integrated, nationwide domestic violence program that tracks domestic abusers”. Disponível em: <https://www.wired.com/story/gps-tracking-technology-can-curb-domestic-violence/>. Acesso em 12 de mar 2022.

Cumprir destacar que no Código Penal Espanhol de 1995 já tinha a previsão de “penas acessórias de obrigação de distanciamento da vítima e proibição de comunicação com a mesma”, assim como previsto posteriormente na LMP. No entanto, “o legislador espanhol, inspirado pela nomenclatura norte-americana, tende a conceber as medidas de urgência destinadas a mulheres vítimas de violência doméstica como ordens de proteção”, existindo não apenas ordens de proteção de cunho penal, mas também medidas de natureza cível, referente ao direito de família (LOSURDO; BARBOSA, 2017, p. 123/124).

Especificamente quanto à implementação da vigilância eletrônica para a proteção das mulheres, Lorea Arenas García expõe que desde 2009 tem sido utilizado o sistema de posicionamento global para garantir o efetivo cumprimento das medidas cautelares de afastamento entre homens e mulheres na Espanha. De acordo com a autora, constitui uma ferramenta pragmática para obter efeitos de curto prazo, reduzindo e/ou eliminando as oportunidades de abordagem à vítima (2016, p. 6-11).

Ao realizar estudo sobre a efetividade da vigilância eletrônica na violência de gênero nos primeiros 5 anos de desenvolvimento da medida, de julho de 2009 até o final de 2014, a autora, em síntese, afirma que a utilização da tecnologia modifica os contextos tradicionais da oportunidade criminosa, intimidando o potencial agressor (ARENAS GARCÍA, 2016, p. 16-17).

Como resultado da pesquisa, foi constatado que a medida possui capacidade de dissuadir e intimidar os agressores, deixando as vítimas mais seguras e confiantes no sistema à medida em que passam a utilizá-lo, preferindo, dessa forma, a utilização da monitoração à ordem tradicional (ARENAS GARCÍA, 2016, p. 55).

Por fim, foi ressaltado, ainda, pelos agentes de segurança, que com a utilização do dispositivo é possível uma resposta mais rápida na mobilização das forças de segurança, concluindo, ao analisar o número de óbito de vítimas protegidas pelo sistema de monitoramento, que se trata de medida altamente efetiva, registrando óbito da vítima em apenas 0,016% dos casos durante os 5 anos de análise, sendo, ainda, que nesses casos de óbito nenhuma das medidas protetivas vigentes foi executada com monitoração, constando notícias de que a proteção extra proporcionada pela monitoração eletrônica poderia ter evitado o desfecho fatal.¹³¹ (ARENAS GARCÍA, 2016, p. 57-64).

¹³¹ Nas palavras da autora: “*el extra de protección que brinda la pulsera hubiera podido evitar el fatal desenlace.*” (ARENAS GARCÍA, 2016, p. 64).

No que tange a utilização da medida de monitoração eletrônica de modo geral nos estados brasileiros, verifica-se ampla adesão do sistema no país, com a implementação em todas as unidades federativas.

De acordo com informação do sítio eletrônico do DEPEN,¹³² em 2017 o serviço de monitoração eletrônica estava implementado em 26 Unidades da Federação. Apenas o estado do Amapá ainda não havia implementado os serviços de monitoração eletrônica naquele ano. No entanto, em pesquisa realizada verificou-se que o sistema também foi implementado no estado em dezembro de 2018,¹³³ contando, atualmente, com atuação em todo o país.

Contudo, a implementação da monitoração eletrônica pelos estados não resulta, necessariamente, na sua utilização como auxiliar das medidas protetivas de urgência, como se verá adiante.

De acordo com dados de 2017, observa-se em âmbito nacional uma condução conservadora da monitoração eletrônica, com implantação da medida, na maior parte dos casos, como “ferramenta de controle na execução penal”, totalizando 73,96% das pessoas monitoradas nessa fase de cumprimento da pena (PIMENTA, 2018, p. 60), conforme anteriormente apontado como uma crítica.

A aplicação conjunta com medidas cautelares diversas da prisão ocorreram em 17,19% dos casos e associada com as medidas protetivas de urgência foram aplicadas em apenas 2,83% dos casos (PIMENTA, 2018, p. 61), o que demonstra um amplo espaço para desenvolvimento da política pública, pois claramente o universo das medidas protetivas decretadas é muito maior e esse tipo de monitoramento eletrônico ainda não vem ocorrendo na totalidade.

De fato, em análise aos sistemas de segurança pública estaduais, verifica-se que em que pese da existência de regulamentação da medida em âmbito nacional, a iniciativa por parte das unidades federativas para utilização da tecnologia em proteção às mulheres está ocorrendo de forma muito tímida. Muitos estados ainda não adotam a medida e, na maior parte dos que a utilizam, a implantação ocorreu recentemente. Dessa forma, são poucos os dados estatísticos acerca da efetividade da medida em âmbito nacional.

A título exemplificativo, no estado do Rio de Janeiro, apenas no mês de abril de 2021 foi promulgada a Lei estadual 9.245/2021 dispendo sobre o “monitoramento eletrônico do agressor por violência doméstica e familiar contra a mulher, no âmbito do estado do Rio de

¹³² Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/dirpp/monitoracao-eletronica/arquivos/diagnostico-monitoracao-eletronica-2017.pdf>. Acesso em 13 mar 2022.

¹³³ Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/2012/iapen-inicia-monitoramento-de-presos-com-uso-de-torazeleiras-eletronicas>. Acesso em 13 mar 2022.

Janeiro”, prevendo a possibilidade do monitoramento por tornozeleira, bracelete ou chips, de acordo com a disponibilização da Secretaria de Estado de Segurança Pública.¹³⁴

Também em abril de 2021 o governo de São Paulo firmou termo de cooperação com o Tribunal de Justiça do estado para viabilizar o uso de “tornozeleira eletrônica e coibir e punir a violência doméstica e familiar contra a mulher”.¹³⁵

No Distrito Federal foi lançado em março de 2021, pela Secretaria de Segurança Pública – SSP/DF, o “Programa Mulher Mais Segura”, prevendo a possibilidade da utilização de “novas tecnologias, ações e técnicas de monitoramento e rastreamento para combater os índices de violência doméstica e feminicídio no Distrito Federal”.¹³⁶ Possuindo, de acordo com notícia veiculada em fevereiro de 2022, 241 agressores monitorados por tornozeleira eletrônica.¹³⁷

Em todos esses casos ainda não foram divulgados dados sobre a efetividade ou não da política pública.

Em contrapartida, nos poucos estados em que esses instrumentos de monitoramento e rastreamento são aplicados há mais tempo e que elaboraram dados estatísticos sobre a aplicação da política pública, podem-se observar números promissores quanto a efetividade da medida. Como exemplo, pode-se citar o estado do Ceará, que implantou a medida no ano de 2014 e, desde então não registrou nenhum caso de feminicídio com as mulheres que estavam usufruindo do controle da medida protetiva de urgência.¹³⁸

De acordo com a Secretaria de Administração Penitenciária do Ceará, no ano de 2020 somente 17% dos monitorados descumpriram a ordem judicial com a aproximação da vítima, violação do aparelho ou deixando a bateria descarregar, resultando na “taxa de sucesso” de 83% dos casos de cumprimento das medidas protetivas.¹³⁹

¹³⁴ Disponível em: http://www.rj.gov.br/NoticiaDetalhe.aspx?id_noticia=13509. Acesso em 13 de mar de 2022.

¹³⁵ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/sp-tera-5-mil-tornozeleiras-eletronicas-para-rastrear-agressores-de-mulheres/>. Acesso em 13 de mar de 2022.

¹³⁶ Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2021/marco/tjdft-e-governo-do-df-lancam-novo-dispositivo-de-protecao-as-vitimas-de-violencia-domestica>. Acesso em 13 de mar de 2022.

¹³⁷ Na mesma reportagem consta que a “Justiça concede uma medida protetiva por hora no Distrito Federal”, totalizando 9.768 medidas concedidas total ou parcialmente no ano de 2021. Na mesma reportagem consta, ainda, um caso em que, mesmo com medida protetiva de urgência concedida, a mulher foi vítima de feminicídio no ano de 2019 (antes da implantação da política de monitoramento eletrônico). Foi afirmado por familiares que “a medida protetiva, isoladamente, não é suficiente para proteger as vítimas” e que, no caso, “A medida protetiva não ajudou em nada”. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/justica-concede-uma-medida-protetiva-por-hora-a-mulheres-no-df>. Acesso em 13 de mar de 2022.

¹³⁸ De acordo com Secretaria de Administração Penitenciária do Ceará, “Mulheres atendidas com monitoramento eletrônico Maria da Penha tem índice 0 de feminicídio. Disponível em: <https://www.sap.ce.gov.br/2020/03/11/mulheres-atendidas-com-monitoramento-eletronico-maria-da-penha-tem-indice-zero-de-feminicidio/>. Acesso em 13 de mar de 2022.

¹³⁹ De acordo com Secretaria de Administração Penitenciária do Ceará, “Mulheres atendidas com monitoramento eletrônico Maria da Penha tem índice 0 de feminicídio. Disponível em: <https://www.sap.ce.gov.br/2020/03/11/mulheres-atendidas-com-monitoramento-eletronico-maria-da-penha-tem-indice-zero-de-feminicidio/>. Acesso em 13 de mar de 2022.

Outro exemplo: o estado de Pernambuco iniciou o programa de monitoração, por tornozeleira eletrônica, dos acusados de violência doméstica no ano de 2013. Apesar de inexistir dados estatísticos quanto a medida, destaca-se a notícia de fevereiro de 2019 em que consta que no estado, em “cinco anos, mais de 700 mulheres vítimas de violência são protegidas por meio de monitoramento eletrônico”.¹⁴⁰

Por fim, cumpre registrar que em âmbito federal não há lei prevendo a utilização da monitoração eletrônica nos casos de deferimento de medida protetiva, existindo apenas projetos de lei nesse sentido.

Em rápida pesquisa aos projetos de lei existentes no Congresso Nacional sobre o tema, verificou-se a existência de proposições legislativas, algumas com tramitação bastante avançada, prevendo a utilização de tornozeleiras eletrônicas; do chamado “botão do pânico”; assim como de outros instrumentos tecnológicos para fiscalização do cumprimento das medidas protetivas.¹⁴¹

Contudo, não se pode concluir que com a promulgação de lei estabelecendo o uso da medida ampliará seu uso no país, bastando, para tanto, fazer um simples comparativo com a utilização da monitoração nos demais casos em que há previsão específica da sua utilização, como nos casos de utilização como medida cautelar diversa da prisão. Observa-se, dessa forma, a necessidade de maior divulgação e conscientização dos poderes estaduais e municipais acerca das vantagens da medida, para que haja maior engajamento quanto sua aplicação.

3.3 O botão do pânico como instrumento adicional na implementação das medidas protetivas

A monitoração eletrônica dos agressores por meio de tornozeleira eletrônica, conforme visto anteriormente, tem se mostrado uma medida bastante útil na proteção das mulheres em situação de violência, contribuindo para o efetivo cumprimento das medidas protetivas de distanciamento.

¹⁴⁰ Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2019/02/18/em-cinco-anos-mais-de-700-mulheres-vitimas-de-violencia-foram-protegidas-por-meio-de-monitoramento-eletronico.ghtml>. Acesso em 13 de mar de 2022.

¹⁴¹ Apenas a título exemplificativo, as seguintes proposições legislativas na Câmara dos Deputados: PL 3731/2021; PL 301/2021; PL 3680/2021; PL 2748/2021; PL 1322/2021; PL 1633/2021; PL 4961/2020; PL 453/2019; PL 1337/2019; PL 5254/2019; PL 1806/2019; PL 2041/2019; entre outras. No Senado Federal: PL 1235/2021; PLS 288/2018; PLS 207/2017; PL 3980/2019; PL 5278/2019, entre outras.

Todavia, a tão tratada tornozeleira eletrônica é apenas um dos instrumentos possíveis para materializar o controle do cumprimento das medidas protetivas por parte dos agressores, existindo atualmente outros meios tecnológicos disponíveis para o alcance do objetivo proposto.

Nesse sentido, por exemplo, pode-se citar o “sistema emergencial de acionamento da polícia” (DINIZ; GUMUERI, 2016, p. 226), conhecido como “botão do pânico”, que surge como uma espécie de contraface da monitoração eletrônica tradicional, realizada pela tornozeleira eletrônica, à disposição e para o acionamento por parte da vítima.

Trata-se de uma medida igualmente necessária, que também se vale da tecnologia de posicionamento global por satélite, visando o mesmo objetivo: suprir o déficit de monitoramento das medidas protetivas que obrigam o distanciamento entre o agressor e a mulher em situação de violência.

Para que se possa diferenciar as tecnologias disponíveis para proteção da mulher vítima de violência doméstica, iniciaremos retomando brevemente a metodologia utilizada na tradicional tornozeleira eletrônica para, a partir de então, compararmos os sistemas de monitoração.

Em linhas gerais, o método mais tradicional de monitoramento utilizado no país é realizado com a implantação de um dispositivo eletrônico no agressor, responsável por emitir sinais de forma contínua, enviando dados da localização geográfica do monitorado para uma central de monitoração, criada e mantida pela respectiva unidade federativa (PIMENTA, 2020, p. 37).

O dispositivo pode ser consubstanciado em pulseira, cinto, microchip ou tornozeleira (GRECO, 2012, p. 82), sendo essa última a forma mais comum. Com ele, o agressor passa a ter restrições em sua liberdade por meio do estabelecimento, na decisão judicial, de áreas de inclusão e exclusão, onde é permitido ou proibido trânsito e permanência.

Em contrapartida, o Dispositivo de Segurança Preventiva – DSP, conhecido como botão do pânico, é uma tecnologia que, no país, foi desenvolvida pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo e pelo Instituto Nacional de Tecnologia Preventiva – INTP.

Consistente em um microtransmissor GSM, com GPS integrado, apto a enviar a exata localização da vítima quando acionado, assim como gravar o áudio do ambiente para que se

possa analisar, de pronto, a real situação de urgência, utilizando-se posteriormente como eventual prova judicial.^{142, 143}

De acordo com estudo do projeto piloto da política pública implementada na cidade de Vitória/ES, realizado por Ludmila Aparecida Tavares e Carmen Hein de Campos, após deferir medidas protetivas à mulher em situação de violência, o juiz, na análise do caso concreto, pode conceder à vítima o dispositivo de segurança. Ao receber o botão do pânico é realizado cadastrado no sistema com informações pessoais e foto da vítima e do agressor, sendo a vítima, ainda, orientada sobre a forma de utilização (2018, p. 400).

Em caso de descumprimento da ordem judicial de distanciamento, a mulher poderá acionar o botão do pânico ao pressioná-lo por 3 (três) segundos, momento em que será enviado alerta, com sua localização exata, para a central de monitoramento e para o serviço público de segurança (polícia militar ou guarda municipal, a depender do caso) que realizará o atendimento à vítima (TAVARES; CAMPOS, 2018, p. 400-401).

Ao chegar ao local, uma vez constatada a violação à ordem judicial que determinou a medida protetiva de distanciamento, é cabível a prisão em flagrante do agressor pela prática do crime de descumprimento de medida protetiva de urgência, nos termos do art. 24-A da Lei 11.340/2006, incluído pela Lei 13.641/2018, como já comentado anteriormente.

Assim, a tecnologia funciona como mecanismo de controle do Estado para fiscalização do cumprimento das medidas protetivas de urgência, visando resguardar a integridade física e psicológica das mulheres em situação de violência (TAVARES; CAMPOS, 2018, p. 403).

Trata-se de uma política pública que tem como base as perspectivas da vítima, incluindo-a como objeto central da segurança pública, assim como visado pela própria LMP (MARIN, 2022, s/p).

Com efeito, o dispositivo de segurança preventiva – botão do pânico, assim como ressaltado quando da análise da monitoração eletrônica, deve ser utilizado em complemento com as medidas protetivas de urgência, e tem como objetivo principal dar suporte e proteção às vítimas, sendo o controle dos agressores apenas um meio de se atingir esse objetivo principal.

Nesse sentido, Craig Paterson, ao realizar análise da utilização do botão do pânico na Argentina, em Buenos Aires, o qual possui a mesma metodologia adotada no Brasil, destaca que o sistema faz com que as vítimas sejam colocadas no centro do processo (2015, p. 161).

¹⁴² Informações obtidas no site do Instituto Nacional de Tecnologia Preventiva – INTP. Disponível em: <https://www.intp.com.br/services>. Acesso em 13 de mar de 2022.

¹⁴³ Ainda de acordo com informações do site, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo recebeu o Prêmio Innovare no ano de 2013, na categoria Tribunal, em razão do desenvolvimento da tecnologia. Disponível em: <https://www.intp.com.br/services>. Acesso em 13 de mar de 2022.

De acordo com o autor, ao utilizar essa tecnologia a polícia assume como papel principal a proteção da mulher, e essa, por sua vez, também assume um papel ativo na contribuição para sua segurança, utilizando a tecnologia apenas como uma vertente dentro de uma rede de apoio social e psicológico (2015, p. 161).

Dessa forma, assim como ocorre na Argentina, a utilização da tecnologia de monitoração eletrônica, mormente no caso do botão do pânico, traz uma nova perspectiva à política pública, que não mais terá como foco o “mero controle espacial” do agressor (MARIN, 2022, s/p), utilizando as funcionalidades do equipamento para a proteção da mulher.

No que tange aos resultados advindos com a utilização do dispositivo de segurança preventiva, no estudo realizado por Tavares e Campos,¹⁴⁴ foi possível constatar pelo relato das mulheres que utilizaram o equipamento que “o botão do pânico trazia sensação de segurança, proteção e liberdade”, sendo possível afirmar que “funciona muitas vezes como uma ferramenta de empoderamento das mulheres comparado à concessão apenas de medidas protetivas” (2018, p. 415).

Ao finalizar o estudo, as autoras destacaram que apesar de os dados analisados não permitirem a conclusão da efetividade plena do botão do pânico, o fato de o dispositivo ter aumentado a sensação de segurança das mulheres revela que a política pode ser promissora (TAVARES; CAMPOS, 2018, p. 417).

Efetivamente, como ressaltado ao longo do presente estudo, uma das falhas existentes no combate à violência doméstica é justamente a insegurança e a falta de credibilidade nos programas de proteção às mulheres, que resultam no enfraquecimento da política pública como um todo. Como já dito, mas convém repetir: a mera decretação judicial de medidas protetivas não garante sua efetividade para colocar as mulheres a salvo da violência, o que evidencia um claro “ponto cego” no desenho dessa política pública.

Após a criação do dispositivo de segurança preventiva no estado do Espírito Santo, outros estados passaram a utilizar a medida realizando algumas adaptações, como é o caso, por exemplo, do estado do Paraná, em que foi adotado o “botão do pânico virtual”,¹⁴⁵

¹⁴⁴ As autoras realizaram análise do programa e dos dados referentes às mulheres contempladas com o botão do pânico na cidade de Vitória/ES, no período de março de 2013 a setembro de 2014.

¹⁴⁵ Para solicitar a utilização do botão do pânico virtual é necessário que a mulher, que esteja com medida protetiva deferida e que se sinta em situação de risco, requeira a autorização ao juiz responsável pelo caso. Após a liberação judicial, a mulher poderá baixar o aplicativo realizando o cadastro com dados pessoais, com a confirmação dos dados informados na medida protetiva. Uma vez liberado, para acionar a vítima deve “deslizar o botão e, em seguida, selecionar o nome do agressor que está violando a medida naquele momento”, caso haja mais de mandado ativo.

consubstanciado em aplicativo para celular, liberado apenas para mulheres com medidas protetivas de urgência ativa.¹⁴⁶

O aplicativo, que foi destacado como um “dispositivo que opera de forma discreta e sigilosa”, possui como funcionalidade a possibilidade do acionamento da polícia militar, com o envio automático da geolocalização do celular e a gravação do som ambiente durante 60 segundos, que também é enviado à polícia para que possa compreender o contexto da emergência, podendo ser utilizado posteriormente como fins de prova.¹⁴⁷

O aplicativo foi implantado em março de 2021 e no mês de junho do mesmo ano a polícia militar já havia realizado 200 atendimentos relacionados ao botão do pânico, sendo os acionamentos decorrentes de violação de decisão judicial de afastamento, até casos de agressões físicas e morais.¹⁴⁸

O uso de aplicativos em aparelhos de celular como auxiliar no combate à violência doméstica é uma medida que, além de facilitar o uso por parte das vítimas, por se tratar de um meio discreto e não ter a necessidade da utilização de outro aparelho para proteção, reduz os custos para o estado com a aquisição de aparelhos de botão do pânico, reservando esses apenas para os casos em que julgar necessário, como, por exemplo, nos casos em que a vítima não disponha de aparelho com tecnologia necessária ou quando verificada a dificuldade em operar o aplicativo.

Por fim, no tocante ao uso de aplicativos para a redução da violência doméstica, importante ressaltar, ainda, que a tecnologia tem sido utilizada também para ampliar a possibilidade de monitoração dos agressores que utilizam tornozeleira eletrônica.

É o caso do programa lançado em março de 2022, também no estado do Espírito Santo, em que após a instalação da tornozeleira eletrônica, a vítima receberá um aparelho de smartphone que identifica se o agressor infringiu a zona de exclusão determinada judicialmente. Em caso de rompimento da área de segurança a tornozeleira emitirá alerta e, caso persista na

¹⁴⁶ Disponível em: <https://www.seguranca.pr.gov.br/Noticia/Entenda-como-funciona-o-Botao-do-Panico-Virtual-ferramenta-para-vitimas-de-violencia#:~:text=Para%20acion%C3%A1%2Dlo%2C%20a%20v%C3%ADtima,ela%20possui%20a%20medida%20protetiva%5D>. Acesso em 14 de mar de 2022.

¹⁴⁷ Disponível em: <https://www.seguranca.pr.gov.br/Noticia/Entenda-como-funciona-o-Botao-do-Panico-Virtual-ferramenta-para-vitimas-de-violencia#:~:text=Para%20acion%C3%A1%2Dlo%2C%20a%20v%C3%ADtima,ela%20possui%20a%20medida%20protetiva%5D>. Acesso em 14 de mar de 2022.

¹⁴⁸ Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Botao-do-Panico-gera-200-atendimentos-e-Estado-amplia-acesso-mulheres-de-mais-cidades>. Acesso em 14 de mar de 2022.

área, a polícia militar é acionada, emitindo alertas também no smartphone em posse da vítima, com a indicação da localização do agressor.¹⁴⁹

Assim, observa-se que a tecnologia vem sendo cada vez mais empregada para a proteção das mulheres em situação de violência, concedendo maior eficácia às medidas protetivas deferidas judicialmente.

Diante todo o exposto, é possível verificar que enquanto não houver uma transformação cultural, mulheres continuarão sendo mortas ou sofrendo agressões e tidas como responsáveis pela cultura de violência e maus tratos. No entanto, iniciativas já foram tomadas e continuam em constante aprimoramento para mitigar tal cenário, não apenas rompendo o ciclo da violência, mas oferecendo proteção, assistência e condições para que a violência não se torne novamente uma realidade na vida dessas mulheres.

¹⁴⁹ De acordo com a matéria, o custo mensal da tornozeleira e do smartphone para o estado será de R\$ 554,00 (quinhentos e cinquenta e quatro reais), com pagamento mediante demanda. Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/governo-do-estado-lanca-programa-mulher-segura-es-para-vitimas-de-violencia-domestica>. Acesso em 14 de mar de 2022.

CONCLUSÃO

A presente dissertação abordou a possibilidade da utilização de meios complementares às medidas protetivas de urgência visando a tornar a política pública de proteção às mulheres mais eficaz e efetiva, notadamente quanto às medidas protetivas, que são o instrumento para conter as situações de escalada da violência.

Objetivamente, o estudo analisou as políticas públicas existentes para o tratamento do problema social da violência doméstica, detectando as possíveis falhas e críticas ao modelo atual, que fazem com que o esforço empreendido para a redução dos altos índices de violência contra as mulheres não reflita no foco do problema, conduzindo para um discurso vazio, de muita retórica e de pouca efetividade.

A partir da avaliação do ponto que se apresenta como de maior vulnerabilidade para o alcance dos objetivos da LMP, qual seja, a dificuldade de reduzir a distância entre o progresso legislativo e o efetivo cumprimento ou devida operacionalização das disposições legislativas, em razão da incapacidade de se monitorar o cumprimento das medidas protetivas deferidas, passou-se a avaliar se com a utilização de meios de fiscalização do cumprimento dessas medidas resultaria na efetiva proteção das mulheres em situação de violência.

Assim, verifica-se que a importância do presente objeto de estudo restou comprovada, dado que, em que pese a existência no país de uma das leis mais desenvolvidas do mundo para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, assim como de inúmeras políticas públicas voltadas ao tema, com o constante esforço do Estado, em cada uma de suas facetas, para minimizar o problema, ainda persistem os elevados índices de violência contra as mulheres.

Para o estudo do tema proposto, a dissertação contou com três capítulos.

No primeiro capítulo foram estabelecidos alguns conceitos necessários ao enfrentamento do objeto de estudo. Iniciou-se com um breve resgate do contexto histórico da violência contra as mulheres e dos movimentos que fizeram com que o tema ganhasse maior visibilidade em âmbito interno, resultando no reconhecimento, em plano constitucional, da necessidade de promover a igualdade entre os sexos, estabelecendo os direitos das mulheres à uma vida sem violência.

Firmou-se o conceito da violência doméstica, com abordagem doutrinária e legislativa, especificando cada uma das formas de violência não taxativamente previstas na LMP: física, psicológica, sexual, patrimonial e moral, elencando dados estatísticos, exemplos,

particularidades e os entendimentos jurisprudenciais relevantes relacionadas a cada uma das formas de violência.

Analizou-se o estudo desenvolvido nos Estados Unidos, no qual se concluiu pela existência de um padrão comportamental dinâmico nos relacionamentos que envolvem agressões, chamado de ciclo da violência. Foram examinadas cada uma das suas fases, com a verificação de que os episódios de agressão não ocorrem de maneira isolada, iniciando-se com sinais indicativos de atenção, apresentando-se com diferentes níveis de tensão que, via de regra, tornam-se cíclicos, necessitando de meios para que seja interrompido.

Após, abordou-se o conceito de políticas públicas, realizando-se o levantamento das implementadas no país voltadas ao enfrentamento da violência doméstica, constatando a contínua e importante atuação por parte do Estado na tentativa de prevenir e combater a violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Quanto à legislação acerca do tema, elencou-se a construção legislativa que contribuiu de maneira significativa com o processo de reconhecimento dos direitos das mulheres, a qual se tornou mais marcante após o advento da LMP, que constitui um avançado aparato de afirmação dos direitos das mulheres, de caráter multidisciplinar, abarcando medidas preventivas, repressivas e também de proteção social.

Na oportunidade, pôde-se verificar que mesmo diante da constante atuação estatal em todas as esferas de poder, o problema da violência doméstica persiste, atingindo inúmeras vítimas todos os anos, inclusive de maneira trágica, o que levou o legislador a estabelecer a modalidade qualificada de homicídio, denominada de feminicídio, na tentativa de coibir tal prática com mais rigor.

Ademais, ressaltou-se que a despeito da existência das medidas protetivas de urgência na tentativa de proteger as mulheres de novas agressões, tamanho é o descumprimento de tais medidas decretadas judicialmente, que o legislador entendeu por bem criminalizar a conduta, estabelecendo o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência (art. 24-A da LMP, incluído pela Lei 13.641/2018). Assim, foi superado o entendimento jurisprudencial até então vigente, no sentido da atipicidade da conduta, em que o agente não poderia responder sequer pelo crime de desobediência.

Após, ainda no primeiro capítulo, uma vez constatado que, a despeito das medidas já adotadas, o fenômeno da violência doméstica ainda se mostra constante, verificou-se a importância da avaliação das políticas públicas, tendo tal procedimento inclusive ganhado status de norma constitucional no ano de 2021 (com a inclusão do art. 37, § 16, na Constituição), em razão, sobretudo, do seu potencial para verificação das falhas, lacunas e inconsistências,

conferindo maior eficiência, eficácia e efetividade ao fim social ao qual se destina a política pública.

A abordagem se fez necessária pois, no caso em estudo, a partir da identificação da violência, com verificação das medidas existentes e a avaliação das políticas públicas de proteção à mulher, será possível seu aprimoramento com o alcance dos objetivos, resultando no maior cumprimento das medidas, com a consequente redução da violência, aumentando a credibilidade na Lei e a sensação de segurança por parte das vítimas.

No segundo capítulo foram examinados os indicadores para se avaliar a eficácia, a efetividade e a eficiência das políticas públicas que visam a proteção das mulheres, discorrendo sobre cada um desses parâmetros para que se possa fazer uma análise precisa quanto às falhas que levam ao descumprimento das medidas protetivas.

Na sequência, foram elencadas as medidas protetivas que obrigam o agressor, com suas peculiaridades, dados estatísticos e entendimento jurisprudencial sobre os pontos controvertidos. Foram expostos os procedimentos que devem ser adotados para concessão das medidas protetivas, com destaque para o fato de que a LMP foi elaborada visando a prestação de assistência imediata, com produção dos efeitos protetivos já nos atos iniciais.

Ressaltou-se, ainda, a possibilidade de revogação, renovação e substituição das medidas para que se tornem mais adequadas ao caso concreto, assim como a característica da transitoriedade e a ausência do estabelecimento de um prazo, devendo perdurar pelo tempo estritamente necessário à proteção da mulher em situação de violência ou de seus dependentes, configurando constrangimento ilegal sua manutenção por prazo indeterminado sem a devida necessidade.

Após, foram examinados os indicadores e fatores de risco, consubstanciados em situações e comportamentos, envolvendo elementos subjetivos e objetivos que se mostram presentes nos contextos de violência doméstica, resultando, de modo geral, na reiteração da conduta violenta ou até mesmo em agravamento das agressões, inclusive com resultados trágicos. A avaliação desses fatores de risco se mostrou importante pois a partir do seu conhecimento, torna possível o direcionamento da atuação estatal para a prevenção de novas agressões.

Ainda no segundo capítulo, expôs-se uma compilação de dados atualizados e indicadores objetivos sobre a violência doméstica e feminicídio no país, destacando a quantidade de medidas protetivas de urgência concedidas nos anos de 2019 e 2020 em paralelo com a quantidade de feminicídios registrados, do qual se pode inferir que mesmo com a proteção, em tese, advindas com as medidas protetivas, muitas mulheres ainda estão expostas

à reincidência das agressões e que as medidas não estão sendo aptas a fazer cessar os atos de violência.

Ainda sobre os dados, pôde-se observar em pesquisa realizada que mesmo com o alto índice de conhecimento sobre a LMP (como respondido por 88% das entrevistadas) e que 77% das mulheres afirmaram que se sentem ao menos parcialmente protegidas pela Lei, por acreditarem na sua capacidade de criar mecanismos para coibir e prevenir agressões, ao menos 29% das brasileiras já sofreram algum dos tipos de violência, sendo que, dessas, aproximadamente 1/4 afirmaram não agir diante da agressão, sobretudo por medo do agressor, como respondido por 75% das mulheres.

Tais dados demonstram que mesmo os altos números de violência contra as mulheres ainda não retratam a real situação do país, em razão do elevado índice de subnotificação e que, apesar de no plano teórico as mulheres acreditarem nos mecanismos de proteção legislativa, na prática há uma frustração quanto ao que elas obtêm a partir políticas públicas existentes, o que vai na contramão dos objetivos visados pela Lei.

Ao finalizar o segundo capítulo, foram investigadas as possíveis falhas e críticas às políticas públicas, as quais, apesar de não terem sido objeto de análise mais aprofundada e não esgotarem o assunto, servem de parâmetro para a análise do tema.

Foi ressaltado, de início, que diante da constatação da inefetividade das medidas implementadas visando o combate à violência, muitas vezes a primeira medida adotada pelo Estado é a delegação da responsabilidade da transformação cultural para a tipificação penal, como visto, por exemplo, com o supracitado estabelecimento do feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, incluindo-o no rol dos crimes hediondos; ou como no caso da criminalização do descumprimento de medidas protetivas de urgência.

Contudo, tal medida nem sempre se mostra como a melhor estratégia, por não agir no foco do problema social. Nessas situações, muitas vezes um melhor funcionamento da política pública, fazendo valer as medidas de proteção à vítima, resultaria em maior alcance dos fins propostos, aumentando a credibilidade na legislação já existente, com maior sensação de segurança e fortalecimento dos mecanismos inibitórios de natureza não punitiva.

Foi constatado que uma das maiores críticas ao sistema vigente reside na atual incapacidade de assegurar a completa aplicação e o cumprimento das medidas protetivas de urgência existentes, justamente em razão da ausência de medidas de fiscalização, objeto de estudo no presente trabalho.

Após, foi elencado, ainda como falha ao sistema atual, a inexistência de um banco de dados quantitativos oficial, com rigor metodológico, e unificado em âmbito nacional, de modo

a ser utilizado para constante avaliação, monitoramento e aperfeiçoamento das políticas públicas.

Outra crítica levantada pela literatura trabalhada foi a ausência de recursos materiais, humanos e o despreparo para o atendimento especializado e direcionado que a violência doméstica demanda, bem como a falta de políticas sociais voltadas às mulheres em situação de violência, adaptadas nos setores de saúde, assistência social, habitação, geração de trabalho e renda, entre outras, as quais, além de dar assistência imediata, ainda proporcionam meios para que as vítimas não tenham que retomar o relacionamento por falta de recursos pessoais e para os dependentes, conforme constatado quando da análise dos dados.

Assim, o segundo capítulo se mostrou importante para o presente objeto de estudo pois, além de ter sido demonstradas as medidas existentes, com os procedimentos e peculiaridades para sua aplicação, assim como o entendimento jurisprudencial sobre o tema, ainda, foram levantados os dados relevantes para que se possa ter uma visão geral do problema social, bem como ressaltada a importância da avaliação e gestão dos riscos para o fortalecimento do sistema, arrematando com as críticas e falhas na aplicação da política pública para que, a partir dessa constatação, possa se apresentar parâmetros para tornar as medidas mais eficazes e efetivas, o que passou a ser analisado na sequência.

No terceiro capítulo foi desenvolvido o objeto principal de estudo da presente dissertação, qual seja, a análise de perspectivas para o aprimoramento das medidas protetivas e das políticas públicas no tratamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres.

A partir de tudo que foi estudado, observou-se que o maior desafio da política pública de combate à violência contra a mulher está na construção de uma resposta estatal adequada, não apenas ao combate da violência em si, mas especialmente ao problema da ineficácia, inefetividade e ineficiência das medidas protetivas, que constitui o principal foco da política pública da LMP.

De fato, dentre todas as dificuldades constatadas para o atendimento da demanda social, o maior destaque verificado foi quanto a dificuldade de concretizar a proteção em razão, sobretudo, da falha na vigilância do cumprimento das medidas deferidas em favor da vítima, mormente as que impõem o afastamento do agressor: afastamento do lar ou domicílio e proibição de aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas.

Como ressaltado ao longo do trabalho, em que pese a monitoração do cumprimento das medidas protetivas não seja a solução para o problema social, constitui em medida necessária por atuar diretamente no ponto de maior vulnerabilidade, notadamente por frustrar a ordem de

proteção, subtraindo da vítima a confiança nas leis e programas estatais, resultando nas subnotificações acima relatada, bem como na continuidade do ciclo de violência.

Tendo em vista tais constatações, no terceiro capítulo passou ao exame da utilização de meios alternativos que, somados com as medidas protetivas que determinam o afastamento do agressor, podem dificultar ou impedir o descumprimento das medidas fixadas judicialmente.

Para tanto, iniciou-se no item 3.1 ressaltando a possibilidade da prisão dos agressores em decorrência do descumprimento das medidas, apontando os prejuízos decorrentes do encarceramento, inclusive quanto aos custos tangíveis e intangíveis e os efeitos sobre o sistema carcerário.

Nesse contexto, apresentou-se dados sobre o sistema penitenciário em geral, assim como específicos quanto aos presos em decorrência da violência doméstica, demonstrando as vantagens de resposta estatal por vias alternativas às políticas de encarceramento, destacando-se, nesse sentido, a utilização da monitoração eletrônica dos agressores.

No item 3.2, conceituou-se a medida de monitoração, analisando os marcos legais que instituíram a medida no país, com atenção para o fato de que a utilização da medida passou a ter como foco a promoção do desencarceramento a partir da substituição da prisão provisória por medidas protetivas de urgência apenas recentemente, no ano de 2015.

Na oportunidade, verificou-se, também, os requisitos que devem ser observados para aplicação da monitoração, como, por exemplo, a necessidade de uma decisão devidamente fundamentada com base na razoabilidade, proporcionalidade, necessidade, adequação, bem como a provisoriedade da restrição, demonstrando que a utilização do meio tecnológico permite a vigilância do agressor utilizando-se de meio menos invasivo aos direitos fundamentais.

Ademais, no que tange aos direitos fundamentais do monitorado, foi avaliada, no item 3.2.1, a crítica indicada pela literatura quanto à possibilidade de violação dos direitos à intimidade, à privacidade e, mais recentemente, ao direito fundamental à proteção dos dados pessoais do monitorado, com o exame de cada um desses direitos, constatando-se, com base na jurisprudência e doutrina sobre o tema, que assim como qualquer direito fundamental, esses não são absolutos, encontrando limitações por outros preceitos equivalentes, no caso, os direitos também fundamentais da mulher em situação de violência.

Na sequência, passou-se a analisar, especificamente, a utilização da monitoração eletrônica como auxiliar na fiscalização do cumprimento das medidas protetivas, com a verificação de todos os pontos controvertidos pois, como demonstrado, a mera determinação judicial determinando o afastamento do agressor não vem se mostrando suficiente para a efetiva

ruptura do ciclo da violência, resultando, muitas vezes, até mesmo no agravamento da tensão existente entre os envolvidos.

Verificou-se, ainda, a necessidade de se empregar tratamento diferenciado na aplicação dos institutos previstos na LMP, tendo em vista que não há como estabelecer que as regras de proteção advindas com a Lei, em que a mulher ocupa papel central, adequem-se aos padrões do processo tradicional.

Foi apontado, ainda, como diferencial da medida, a relação do custo no emprego dos meios alternativos comparados à prisão do agressor, isso sem se mensurar as demais consequências e custos intangíveis.

Com efeito, enquanto o custo médio mensal para se manter o agressor preso é de aproximadamente R\$ 1.803 (mil, oitocentos e três reais), o custo médio mensal por pessoa monitorada é de R\$ 301,25 (trezentos e um reais e vinte e cinco centavos), mostrando-se, assim, mais eficiente ao Estado, inclusive permitindo o direcionamento do recurso público para outras políticas voltadas ao tema.

Ainda no terceiro capítulo, para realizar a reflexão acerca da viabilidade da medida, com a real percepção da sua potencial efetividade como auxiliar na fiscalização do cumprimento das medidas protetivas, realizou-se breve levantamento – sem a pretensão da realização de estudo aprofundado do direito comparado – da experiência de alguns países e estados brasileiros que utilizaram a medida alternativa para o enfrentamento do problema.

Para tanto, pesquisou-se os programas implantados nos Estados Unidos, por se tratar de um dos países pioneiros na adoção de medidas protetivas em favor das vítimas de violência doméstica, assim como o primeiro país a utilizar a vigilância eletrônica em substituição a prisão. Após, optou-se pela análise dos programas adotados na Espanha, pois além de ser referência nos estudos ligados ao movimento feminista e à defesa dos direitos humanos, destacando-se o combate à violência doméstica, a legislação espanhola serviu como paradigma no desenvolvimento de importantes instrumentos protetivos introduzidos na LMP.

Em ambos os países os resultados mostraram-se positivos, com alto índice de cumprimento das medidas de proteção e redução da reincidência em razão da capacidade de dissuadir e intimidar os agressores, resultando na redução dos índices de feminicídio, proporcionando sensação de segurança nas vítimas.

Quanto aos estados nacionais, observou-se que, em que pese o sistema de monitoramento já tenha sido implementado em todas as unidades federativas, há uma condução conservadora na sua utilização como reforço das medidas protetivas. Contudo, dos poucos

estados em que foi adotado para esse fim específico, com divulgação dos dados, verificou-se que os resultados têm se mostrado promissores.

Ao encerrar a realização dos objetivos do estudo, no item 3.3 apresentou-se meios tecnológicos adicionais ao método tradicional da tornozeleira eletrônica, como o sistema emergencial de acionamento da polícia, conhecido como “botão do pânico”, e a utilização de aplicativos de celular para rastreamento do agressor.

Ao iniciar a análise com relação ao botão do pânico, visando diferenciá-lo da tornozeleira eletrônica, procedeu-se breve apontamento sobre a forma de funcionamento de cada um dos dispositivos, constatando-se tratar de medida igualmente necessária para o alcance do mesmo objetivo: suprir o déficit de monitoramento das medidas protetivas que obrigam o distanciamento entre o agressor e a mulher em situação de violência.

Analisou-se, na oportunidade, estudo realizado com o emprego da tecnologia na Argentina, em Buenos Aires, tendo em vista que naquele país utiliza-se da mesma metodologia adotada no Brasil, inclusive reservando à vítima uma posição central e ativa na contribuição para sua segurança.

De acordo com o estudo, o uso do botão do pânico aumentou a sensação de segurança nas vítimas de violência doméstica, o que é positivo tendo em vista que a ausência dessa sensação de segurança acaba por enfraquecer a política pública como um todo. Assim, a tecnologia utilizada no botão do pânico revela-se como uma política promissora.

Por fim, ao tratar sobre a evolução do sistema empregado no botão do pânico, com a utilização de aplicativos em celulares como “botão do pânico virtual” ou, até mesmo, como forma de ampliar a possibilidade de monitoração dos agressores que utilizam tornozeleira eletrônica, reduzindo os custos para o Estado, verificou-se que o emprego da tecnologia vem sendo cada vez mais utilizado para a proteção das mulheres em situação de violência, concedendo maior eficácia e efetividade às medidas protetivas deferidas judicialmente.

Assim, a pretensão da dissertação foi de despertar atenção quanto à possibilidade da utilização da monitoração eletrônica, assim como das demais tecnologias, para garantir a efetividade das medidas protetivas que determinam o distanciamento do agressor, ciente de que o problema da violência doméstica não será solucionado com a implementação de medidas pontuais, mas sim com profundas transformações culturais. Contudo, uma vez revelado que o emprego de tais meios tem potencial para proporcionar maior eficácia, efetividade e eficiência da política pública, dificultando novos episódios de agressões, resultando, ainda, no aumento da sensação de proteção e na confiança na política pública de prevenção à violência doméstica, tem-se que o objetivo do presente estudo foi alcançado.

BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. CNJ Serviço: O que são e como funcionam as Casas Abrigo. 16/11/2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-o-que-sao-e-como-funcionam-as-casas-abrigo/>

ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 7, n. 3. dez. 2017.

ARAUJO, Lia Gondim; FROTA, Maria Helena de Paula. Monitoramento eletrônico como medida de proteção às mulheres vítimas de violência. Revista Conhecer: debate entre o público e o privado. Vol. 08, nº 20, ISSN 2238-0426, p. 138-153, 2018.

ÁVILA, Thiago Pierobom de. O novo crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência: primeiras considerações. Ministério Público do Paraná, Paraná, 10 abr. 2018. http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/O_novo_crime_de_descumprimento_de_medidas_protetivas_de_urgencia_Artigo_3.pdf.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Violência contra a mulher: consequências da perspectiva de gênero para as políticas de segurança pública. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 62, n. 3, p. 103-132, set./dez. 2017. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/51841/34342>.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de; MACHADO, Bruno Amaral; PASINATO, Wânia. Políticas Públicas de Prevenção à Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres. Coleção Direito, Transdisciplinaridade & Pesquisas Sociojurídicas – vol. 6. Edições da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Ingrid-Leao/publication/332554606_Igualdade_de_genero_no_curriculo_escolar_os_significados_na_Lei_Maria_da_Penha_ate_a_Judicializacao_da_politica_educacional/links/5cbd5674a6fdcc1d49a5e5fb/Igualdade-de-genero-no-curriculo-escolar-os-significados-na-Lei-Maria-da-Penha-at-a-Judicializacao-da-politica-educacional.pdf

ÁVILA, Thiago André Pierobom de; MACHADO, Bruno Amaral; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; TÁVORA; Mariana Fernandes. Modelos europeus de enfrentamento à violência de gênero : experiências e representações sociais. Escola Superior do Ministério Público da União. 2014. 394 p. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/series/serie-pesquisas/modelos-europeus-de-enfrentamento-a-violencia-de-genero-experiencias-e-representacoes-sociais>.

BANDEIRA, Regina. AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. CNJ se une a operação nacional contra violência doméstica. 19/8/2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-se-une-a-operacao-nacional-contraviolencia-domestica/>

BANDEIRA, Regina. AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. Medidas protetivas serão monitoradas em banco de dados próprio. 8/9/2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/medidas-protetivas-serao-monitoradas-em-banco-de-dados-proprio/>

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BARSTED, Leila Linhares. O Avanço Legislativo Contra a Violência de Gênero: a Lei Maria da Penha. Revista EMERJ, v. 15, n. 57, edição especial, p. 90-110, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_90.pdf.

BELLEN, Andrei Pittol; TREVISAN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. Revista de Administração Pública, FGV. Rio de Janeiro, 42(3):529-50, p. 529-550, maio/jun. 2008.

BIANCHINI, Alice. A palavra da vítima nos casos de violência de gênero e suas especiais circunstâncias: contributos da criminologia. Revista Lex de Criminologia & Vitimologia - Ano I, nº 1, p. 149-170, jan./abr. 2021.

BIANCHINI, Alice. Lei Maria da Penha: Lei 11.340/2006: aspectos assistenciais, protetivos e criminais da violência de gênero, 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2014. Livro digital.

BIANCHINI, Alice. O novo tipo penal de descumprimento de medida protetiva previsto na Lei 13.641/2018. Jusbrasil, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://professoraalice.jusbrasil.com.br/artigos/569740876/o-novo-tipo-penal-de-descumprimento-de-medida-protetiva-previsto-na-lei-13641-2018>.

BOBBIO, Norberto. Teoria Geral do Direito. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BOBBIO, Norberto. Estudos por uma Teoria Geral do Direito. São Paulo: Manole, 2015.

BOHNENBERGER, Marina; BUENO, Samira; SOBRAL, Isabela. Anuário Brasileiro de Segurança Pública – A violência contra meninas e mulheres no ano pandêmico. 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/6-a-violencia-contra-meninas-e-mulheres-no-ano-pandemico.pdf>.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Aspectos Pragmáticos e Dogmáticos do Monitoramento Eletrônico. Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia, v. 36, p. 387-404, 2008. Disponível em: <http://www.institutoelo.org.br/site/files/arquivos/99c620739629e44c94cb58befe1f367f.pdf>.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Calculando Custos Prisionais: panorama nacional e avanços necessários. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi [et al.]. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf>.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 254, de 4 de setembro de 2018. Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e dá outras providências.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Orientações para o uso do Formulário de Avaliação de Risco FRIDA. 1ª ed. Brasília, DF. 2019. Disponível em: https://www.cncmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/LIVRO_FRIDA_WEB.pdf

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. **Decreto n. 89.460**, de 20 de março de 1984. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1979.

_____. **Decreto n. 1.973**, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994.

_____. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.

_____. Lei 13.641, de 3 de abril de 2018. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência.

_____. Lei n. 10.455, de 13 de maio de 2002. Modifica o parágrafo único do art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

_____. Lei n. 10.788, de 24 de novembro de 2003. Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados.

_____. MMFDH. **Balanco 2019 – Ligue 180 Central de Atendimento à Mulher**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/maio/BalanoDisque180v21.pdf>.

_____. MMFDH. **Canais registram mais de 105 mil denúncias de violência contra mulher em 2020**. 8/3/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/03/canais-registram-mais-de-105-mil-denuncias-de-violencia-contra-mulher-em-2020>.

_____. MMFDH. **Programa Mulher Segura e Protegida**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/acoes-e-programas/programa-mulher-segura-e-protegida>

_____. Senado Federal. Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres, pesquisa OMV/DataSenado. – Brasília: Observatório da Mulher Contra a Violência, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/conhecer-direitos-e-ter-rede-de-apoio-sao-pontos-de-partida-para-denunciar-agressao-e-interromper-ciclo-de-violencia>

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Programa mulher, viver sem violência. Diretrizes Gerais e Protocolos de Atendimento. Brasília, DF. Disponível em:

_____. SPM/PR. Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Brasília: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011.

Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contras-as-mulheres>

_____. Senado Federal. Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Pesquisa DataSenado. Dez/2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/violencia-contras-a-mulher-agressoes-cometidas-por-2018ex2019-aumentam-quase-3-vezes-em-8-anos-1_

_____. Senado Federal. Perfil das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres no Brasil. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/12/23/perfil-das-delegacias-especializadas-de-atendimento-as-mulheres-no-brasil>.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas - reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Carlos Alexandre Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

CAMPOS, Carmen Hein de; CARVALHO, Salo de. Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica: a experiência brasileira. In: CAMPOS, C. H. Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 143-169.

CAMPOS, Carmen Hein de. Lei Maria da Penha: desafios para a integração de novos sujeitos de direitos. In: STEVENS, Cristina; OLIVEIRA, Susane Rodrigues de; ZANELLO, Valeska (Org.). Estudos feministas e de gênero: articulações e perspectivas. Florianópolis: Ed. Mulheres, 2014. p. 490-504.

CAMPOS, Carmen Hein de. Lei Maria da Penha: necessidade de um novo giro paradigmático. Revista brasileira de segurança pública. v. 11, n. 1, pag. 10-22, fev/mar 2017. Disponível em: <https://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/778/248>.

CIDH. Relatório sobre medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva nas Américas. México: CIDH, 2017. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/PrisaoPreventiva.pdf>.

CIDH. Relatório sobre o uso da prisão preventiva nas Américas. Washington: CIDH, 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/ppl/pdfs/relatorio-pp-2013-pt.pdf>.

CORDEIRO, Nefi. Violência Contra a Mulher – controvérsias frente ao protegido pela Lei Maria da Penha. In: Direito Penal e Processual Penal Contemporâneos. Coordenação Eugênio Pacelli; Nefi Cordeiro; Sebastião dos Reis Júnior. São Paulo: Atlas, 2019, p. 109-134.

CÔRTEZ, Gisele Rocha; LUCIANO, Maria Cristiana Félix; DIAS, Karla Cristina Oliveira. A Informação no Enfrentamento à Violência Contra Mulheres: Centro de Referência da Mulher “Ednalva Bezerra”: relato de experiência. *Biblionline - Universidade Federal da Paraíba*. v. 8, edição especial. p. 134-151, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/biblio/article/view/14199/8105>.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. Violência Doméstica: Lei Maria da Penha – 11.340/2006 Comentada artigo por artigo. 10 ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2021.

DALY, Martin; WILSON, Margo. Spousal Homicide Risk and Estrangement. *Violence and Victims*, v 8, ed. 1. Disponível em: <https://connect.springerpub.com/content/sgrvv/8/1/3>.

DELGADO, Mário Luiz. A violência patrimonial contra a mulher nos litígios de família. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*. Lisboa, ano 2, 2016, nº 2, p. 1047-1072. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2016/2/2016_02_1047_1072.pdf.

DIAS, Maria Berenice. A Lei Maria da Penha na Justiça. 6. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2019.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; OLIVEIRA, Rafael. Aspectos Processuais Civil na Lei Maria da Penha (Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher). In: *Revista Magister de Direito das Famílias e Sucessões* nº 4 - Jun/Jul 2008. Disponível em:

<http://tmp.mpce.mp.br/nespeciais/promulher/artigos/Aspectos%20Processuais%20Civis%20da%20Lei%20Maria%20da%20Penha.pdf>

EREZ, Edna. IBARRA; Peter R., GUR; Oren M. Using GPS in Domestic Violence Cases: Lessons from a Study of Pretrial Programs. *The Journal of Offender Monitoring*. p. 5-10. 2013. Disponível em: <https://www.civresearchinstitute.com/online/PDF/Using%20GPS%20in%20Domestic%20Violence%20Cases%20JOM%202501.pdf>.

FONSECA, Denire Holanda; LEAL, Noêmia Soares Barbosa; RIBEIRO, Cristiane Galvão. Violência Doméstica contra a mulher: realidades e representações sociais. *Psicologia & Sociedade*, 24 (2), p. 307-314, ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/bJqkynFqC6F8NTVz7BHNt9s/abstract/?lang=pt#>.

FRANCISCO, Fabiano Porto; VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. Femicídio: uma análise da violência de gênero no Brasil. In: *Revista dos Tribunais*. v. 999/2019. p. 369 – 404. jan/2019.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio. Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites da função fiscalizadora do estado. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 88, p. 439-459, 1993.

FONSECA, Gabriel Campos Soares da; MENDES, Laura Schertel. STF reconhece direito fundamental à proteção de dados: comentários sobre o referendo da Medida Cautelar nas ADIs 6387, 6388, 6389, 6390 e 6393. *Revista dos Tribunais*. vol. 130/2020, Jul – Ago, 2020.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. 20. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. Acesso em: https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/centrocultural/foucault_vigiar_punir.pdf.

FREITAS, Lúcia Rolim Santana de; GARCIA, Leila Posenato; HÖFELMANN, Doroteia Aparecida. Avaliação do impacto da Lei Maria da Penha sobre a mortalidade de mulheres por agressões no Brasil, 2001-2011. Brasília. Epidemiol. Serv. Saúde. jul-set 2013. Disponível em: <http://scielo.iec.gov.br/pdf/ess/v22n3/v22n3a03.pdf>.

GAIO, André Moysés. O Populismo Punitivo no Brasil. Revista eletrônica de ciências sociais, ano 5, ed. 12, p. 19-27, abr./jul. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17184>.

ARENAS GARCÍA, Lorea. La eficacia de la vigilancia electrónica en la violencia de género: análisis criminológico. International e-Journal of Criminal Science. Research Report 1, Número 10, 106p, 2016.

GRECO, Rogério. Monitoramento eletrônico. 2012. Disponível em: https://unignet.com.br/wp-content/uploads/CA_05.pdf.

GUEDES, Mylena. Mulheres ganham 77% do salário dos homens no Brasil, diz IBGE. CNN Brasil, 4/3/2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/03/04/mulheres-ganham-77-7-dos-salarios-dos-homens-no-brasil-diz-ibge>. Acesso em: 19 de jul. 2021.

HERNÁNDEZ, Clara Inés Vargas. La Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano em sede de acción de tutela: el llamado “estado de cosas inconstitucional”. Revista del Centro de Estudios Constitucionales de Chile, vol. 1, nº 1, Santiago, Chile, 2003, p. 203-228. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/820/82010111.pdf>.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JESUS, Damásio de. Violência contra a mulher: aspectos criminais da Lei n. 11.340/2006. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LISTWAN. S. J. Cost-effectiveness of Prisons. 2013. Disponível em: <https://justiceaction.org.au/cost-effectiveness-of-prisons/>.

LOSURDO; Federico, BARBOSA; Gabriella Sousa da Silva. Medidas Protetivas de Urgência em Âmbito Internacional: da proteção a mulheres vítimas de violência doméstica em caráter de urgência no Brasil e no direito comparado. *Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça*. e-ISSN: 2525-9814, Brasília, v. 3, n. 1, p. 116 – 136, Jan/Jun. 2017.

Marin, Gustavo de Carvalho. Segurança pública na perspectiva da vítima: desafios de legitimação e possibilidades de reconhecimento. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 189. ano 30. p. 213-256. São Paulo: Ed. RT, março 2022.

MEDEIROS, Carolina Salazar L'Armée Queiroga de; MELLO, Marília Montenegro Pessoa de. O que vale a pena? O impacto da Lei Maria da Penha no encarceramento de “agressores” e seus efeitos colaterais sobre a mulher vítima de violência doméstica e familiar. In: CONPEDI/UFPB (Org.). 2014, p. 447-469. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=aaed7b69f91419f5>.

MELLO, Adriana Ramos de; PAIVA, Livia de Meira Lima. *Lei Maria da Penha na Prática*. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019.

MENEGUIN, Fernando B. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. Centro de Estudos da Consultoria do Senado, março/2010, Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>.

MENEZES; Olindo. Prisões Cautelares: direitos e garantias no processo penal. In: *Direito Penal e Processual Penal Contemporâneos*. Coordenação Eugênio Pacelli; Nefi Cordeiro; Sebastião dos Reis Júnior. São Paulo: Atlas, 2019, p. 179-192.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa: Brasil e Espanha em perspectiva comparada*. 1. ed. Coleção Direito, Retórica e Argumentação, v. 6. Curitiba: Alteridade editora, 2019.

OLIVEIRA, Bruna Valões de. A monitoração eletrônica em substituição à prisão no Brasil: primeiros números. *Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará*, v. 14, e-ISSN: 2525-5096, p. 77-103, 2016.

PASINATO, Wânia. Acesso à Justiça e Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da Lei Maria da Pena. *Revista Direito GV*, n. 11(2), p. 407-428, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/5sWmchMftYHrmcgt674yc7Q/?format=pdf&lang=pt>.

PASINATO, Wânia. “Feminicídios” e as mortes de mulheres no Brasil. *Cadernos Pagu*, Campinas, SP. n. 37 p. 219-246. jul./dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8645012>.

PASINATO, Wânia; GARCIA, Isis de Jesus; VINUTO, Juliana; SOARES, Jenefer Estrela. Medidas protetivas para mulheres em situação de violência. In: PARESCHI, A. C. C.; ENGEL, C. L.; BAPTISTA, G. C. (Org.). *direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016. (Coleção Pensando a Segurança Pública, v. 6). p. 233-265.

PATERSON, Craig. From offender to victim-oriented monitoring: a comparative analysis of the emergence of electronic monitoring systems in Argentina and England and Wales. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 2015 maio-ago., 7(2), p. 155-166. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/dR35zbRgpmGZRG8RgbbTGsz/abstract/?lang=en>.

PIMENTA, Izabella Lacerda. A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil. Análise crítica do uso da monitoração eletrônica de pessoas no cumprimento da pena e na aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e medidas de urgência. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Brasília, 2015. 54 p. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/5408>.

PIMENTA, Izabella Lacerda. *Manual de Gestão para a Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas*. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Brasília, 2017. 373 p. Disponível em:

<https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/5406/1/modelodegestoparaamonitoraoelettrnicadepessoas.pdf>.

PIOVESAN, Flávia; PIMENTEL, Silvia. A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. In: Campos, Carmen Hein de (org.). Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ROMFELD, Victor Sugamoto. Lei Maria da Penha: Avanços e insuficiências. In: Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 140/2018. p. 109-137. 2018.

SALINAS, Natasha Schimitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 3, n. 2, jul/dez 2013, p. 229-249.

SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e proibição de insuficiência. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, ISSN 1138-4824, n. 10, Madrid, 2006, p. 303-354.

SECOM TCU. Realidade prisional: auditoria mostra que o custo do preso é desconhecido em vários Estados. 1º/12/2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/realidade-prisional-auditoria-mostra-que-o-custo-mensal-do-presos-e-desconhecido-em-varios-estados.htm>.

SEVERI, Fabiana Cristina. Lei Maria da Penha e o projeto jurídico feminista brasileiro. Rio de Janeiro: editora Lumen Juris, 2018.

SOARES, Bárbara M. Enfrentando a Violência contra a Mulher – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/enfrentando-a-violenciacontra-a-mulher-orientacoes-praticas-para-profissionais-e-voluntarios>.

TAVARES, Ludmila Aparecida; CAMPOS, Carmen Hein de. Botão do pânico e Lei Maria da Penha In Revista Brasileira de Políticas Públicas, 2018, vol. Especial, p. 397- 420.

VIANNA, Túlio. Do rastreamento eletrônico como alternativa à pena de prisão. In: Monitoramento eletrônico em debate. Org. por Alexandre Morais da Rosa e Neemias Moretti Prudente. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

VIEIRA, Eduardo S. S.; MENEGUIN, Fernando B.; RIBEIRO, Henrique Marques. KÄSSMAYER, Karin. Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação. Organizadores: Fernando B. Meneguim, Rafael Silveira e Silva. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017, 123 p.

WALKER, Lenore E. A. The Battered Woman Syndrome. Trird edition, New York: Springer Publishing Company, 2009. 488 p.

WALLACE, Alison. Homicide: The Social Reality, New South Wales Bureau of Crime Statistics and Research. 1986. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.420.6650&rep=rep1&type=pdf>.