

A EFETIVIDADE DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA DA LEI MARIA DA PENHA NA PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E DO FEMINICÍDIO: entre a eficácia jurídico-formal e a proteção material

Marília Beatriz de Amorim Sales¹
Orientador: André Rocha Sampaio

RESUMO

O presente artigo analisa a efetividade das medidas protetivas de urgência previstas na Lei n.º 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) na prevenção da violência doméstica e do feminicídio, examinando os limites entre sua eficácia jurídico-formal e a proteção material conferida às mulheres em situação de vulnerabilidade. A pesquisa adota metodologia bibliográfica, documental e jurídico-sociológica, com análise da legislação pertinente, da doutrina especializada, de dados estatísticos oficiais e de relatórios institucionais relacionados à violência de gênero no Brasil. Parte-se da hipótese de que, embora as medidas protetivas possuam plena validade e eficácia normativa, sua efetividade concreta é frequentemente comprometida por fatores institucionais, sociais e estruturais, como a naturalização da violência doméstica, a dependência econômica e emocional das vítimas, a reincidência das agressões e as falhas nos mecanismos estatais de proteção. O estudo fundamenta-se na análise dos dados constantes nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020-2025), bem como no Relatório de Avaliação das Medidas Protetivas de Urgência publicado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2022. Os dados evidenciam o crescimento simultâneo das concessões de medidas protetivas e dos índices de feminicídio, revelando a persistência da violência letal mesmo diante da ampliação dos instrumentos legais de proteção. Conclui-se que a insuficiência protetiva não decorre da fragilidade normativa da Lei Maria da Penha, mas da distância entre a previsão legal e as condições reais de concretização da tutela estatal, evidenciando a necessidade de fortalecimento das políticas públicas, da atuação institucional integrada e dos mecanismos de proteção efetiva às mulheres.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha. Medidas protetivas de urgência. Violência doméstica. Feminicídio. Efetividade jurídica.

ABSTRACT

This article analyzes the effectiveness of the urgent protective measures established by Law No. 11.340/2006 (Maria da Penha Law) in preventing domestic violence and femicide, examining the limits between their formal legal effectiveness and the material protection afforded to women in situations of vulnerability. The research adopts a bibliographic, documentary, and socio-legal methodology, based on the analysis of relevant legislation, specialized doctrine, official statistical data, and institutional reports related to gender-based violence in Brazil. The study is grounded on the hypothesis that, although protective measures possess full normative validity and legal effectiveness, their concrete implementation is often compromised by institutional, social, and structural factors, such as the normalization of

¹ Graduanda em Direito, Afya Centro Universitário, Maceió/AL, Brasil. E-mail: marilia.beatriz00@alunos.afya.com.br.

domestic violence, the economic and emotional dependence of victims, the recurrence of aggression, and failures in state protection mechanisms. The study is supported by data from the Brazilian Public Security Yearbooks published by the Brazilian Forum on Public Security (2020–2025), as well as by the Report on the Evaluation of Urgent Protective Measures published by the National Council of Justice in 2022. The data reveals a simultaneous increase in both the granting of protective measures and femicide rates, demonstrating the persistence of lethal violence despite the expansion of legal protection instruments. It is concluded that the insufficiency of protection does not stem from normative weaknesses in the Maria da Penha Law itself, but rather from the gap between legal provisions and the actual conditions for the implementation of effective state protection, highlighting the need to strengthen public policies, integrated institutional action, and effective protection mechanisms for women.

Keywords: Maria da Penha Law. Urgent protective measures. Domestic violence. Femicide. Legal effectiveness.

1 INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das mais persistentes violações de direitos humanos no Brasil, refletindo desigualdades históricas de gênero e estruturas sociais marcadas pela naturalização da violência. Nesse contexto, a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, representou importante avanço normativo ao instituir mecanismos de prevenção, assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Dentre os instrumentos previstos pela legislação, destacam-se as medidas protetivas de urgência, concebidas para assegurar proteção imediata à vítima e interromper o ciclo de violência.

Ressalta-se que as medidas protetivas de urgência assumem papel central na política de enfrentamento à violência de gênero, especialmente por permitirem atuação célere do Poder Judiciário e dos órgãos de segurança pública diante de situações de risco iminente. Nos últimos anos, houve significativo aumento no número de medidas concedidas em todo o país. Entretanto, paralelamente à ampliação desses mecanismos jurídicos, os índices de violência doméstica e feminicídio permanecem elevados, evidenciando um cenário de aparente contradição entre a expansão normativa e a efetiva proteção das mulheres.

Nesse cenário, observa-se que a proteção assegurada formalmente pela legislação nem sempre se concretiza de maneira eficaz no plano material. Embora as medidas protetivas possuam plena eficácia jurídico-formal, sua efetividade concreta frequentemente é comprometida por fatores institucionais, estruturais e socioculturais, como a morosidade processual, a insuficiência de equipamentos públicos especializados, a ausência de integração

entre os órgãos da rede de proteção, a dependência econômica e emocional das vítimas e a persistência de padrões culturais que naturalizam a violência de gênero.

Contudo, a atuação estatal desempenha papel determinante na concretização, ou limitação da tutela protetiva prevista na Lei Maria da Penha. Nesse sentido, torna-se imprescindível analisar criticamente a efetividade das medidas protetivas de urgência enquanto instrumento jurídico de prevenção da violência doméstica e do feminicídio, especialmente diante da crescente incidência de casos de violência letal contra mulheres, mesmo após a ampliação dos mecanismos legais de proteção.

Diante do exposto, a relevância da presente pesquisa justifica-se tanto pela atualidade do tema quanto por seu impacto jurídico e social, uma vez que a insuficiência da proteção estatal afeta diretamente a segurança, a dignidade e a vida das mulheres em situação de vulnerabilidade. Nesse contexto, o problema de pesquisa que orienta o presente trabalho consiste em indagar: em que medida as medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, embora dotadas de eficácia jurídico-formal, têm alcançado efetividade material na prevenção da violência doméstica e do feminicídio no Brasil?

Parte-se da hipótese de que a insuficiência protetiva não decorre da fragilidade normativa da Lei Maria da Penha, mas da distância entre a previsão legal e as condições concretas de sua aplicação, comprometidas por fatores estruturais, institucionais e socioculturais que limitam a efetivação da tutela estatal. Para tanto, o objetivo geral da pesquisa consiste em analisar a efetividade das medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha na prevenção da violência doméstica e do feminicídio, considerando os limites entre sua eficácia jurídico-formal e a proteção material das mulheres.

Os objetivos específicos consistem em: analisar o arcabouço jurídico das medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha e suas alterações legislativas; examinar os fatores institucionais, estruturais e socioculturais que limitam a efetividade material dessas medidas; e verificar a relação entre a aplicação das medidas protetivas de urgência e os índices de feminicídio no Brasil.

Para responder aos objetivos propostos, a metodologia adotada consiste em pesquisa bibliográfica, documental e jurídico-sociológica, fundamentada na análise da legislação pertinente, da doutrina especializada, de artigos científicos, relatórios institucionais e dados estatísticos oficiais relacionados à violência de gênero no Brasil. Utiliza-se, ainda, a análise de dados extraídos dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública, de relatórios do Conselho

Nacional de Justiça e de documentos produzidos por organismos nacionais e internacionais voltados à proteção dos direitos das mulheres.

Por fim, a estrutura do trabalho encontra-se organizada em tópicos que abordam inicialmente a evolução histórica dos direitos das mulheres e os fundamentos da Lei Maria da Penha. Em seguida, examinam-se as medidas protetivas de urgência sob seus aspectos jurídicos e procedimentais, bem como as alterações legislativas relacionadas ao enfrentamento da violência doméstica e do feminicídio. Posteriormente, apresentam-se os dados estatísticos e as limitações institucionais que impactam a efetividade material das medidas protetivas, culminando nas considerações finais acerca dos desafios para a concretização da proteção integral às mulheres no ordenamento jurídico brasileiro.

2 A INVISIBILIZAÇÃO HISTÓRICA DA MULHER E O RECONHECIMENTO PROGRESSIVO DE DIREITOS

2.1 DA ESFERA PRIVADA AO SUJEITO DE DIREITOS: O PERCURSO HISTÓRICO

Durante séculos, o direito brasileiro tratou a mulher como um ser jurídico incompleto. O Código Civil de 1916 submetia a mulher casada à autoridade marital para a prática de atos da vida civil, equiparando-a aos menores e relativamente incapazes. Esse estado de incapacidade jurídica somente começou a ser superado com o Estatuto da Mulher Casada, instituído pela Lei n.º 4.121/1962, embora a lógica patriarcal que sustentava tal modelo tenha permanecido socialmente enraizada por décadas (Diniz; Silveira; Mirim, 2006).

A violência praticada no interior do ambiente doméstico era historicamente compreendida como matéria de foro íntimo e privado, imune à intervenção estatal. Nesse contexto, a atuação do sistema penal diante das agressões contra mulheres mostrava-se limitada e frequentemente marcada pela relativização da responsabilidade do agressor, especialmente pela utilização da chamada “defesa da honra”, admitida pela jurisprudência brasileira até a segunda metade do século XX (Alves, 2021).

A misoginia, portanto, não constitui fenômeno recente ou episódico. Conforme destacam Diniz, Silveira e Mirim (2006), sua origem está associada à divisão social do trabalho baseada no gênero, que afastou progressivamente as mulheres da esfera pública e as subordinou ao espaço doméstico. Tal construção histórica é essencial para compreender a violência de

gênero contemporânea, uma vez que a naturalização da submissão feminina não se desfaz exclusivamente por meio da promulgação de normas jurídicas.

Nesse cenário:

A Constituição Federal de 1988 representou um marco decisivo na ruptura normativa com a tradição patriarcal presente no ordenamento jurídico brasileiro, ao estabelecer a igualdade formal entre homens e mulheres como direito fundamental. O artigo 5º, inciso I, consagra expressamente a igualdade de direitos e obrigações entre os sexos, enquanto o artigo 226, §8º, determina que o Estado deve criar mecanismos destinados a coibir a violência no âmbito das relações familiares (Brasil, CF. art. 5, Inc. I, 1988).

Paralelamente, o reconhecimento progressivo dos direitos das mulheres foi impulsionado pela incorporação de tratados internacionais de proteção aos direitos humanos, com destaque para a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, CEDAW, de 1979, importante instrumento internacional voltado à proteção dos direitos humanos das mulheres, e para a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Convenção de Belém do Pará, ratificadas pelo Brasil, sendo a CEDAW promulgada pelo Decreto nº 4.377/2002 (Ibrahin, 2026).

Tais instrumentos internacionais contribuíram para deslocar a violência doméstica da esfera privada para a condição de violação de direitos humanos, impondo ao Estado o dever de prevenir, investigar e punir adequadamente os atos de violência de gênero. A partir dessa perspectiva, a violência contra a mulher deixou de ser interpretada apenas como conflito familiar, passando a ser reconhecida como manifestação das desigualdades estruturais de poder entre homens e mulheres, circunstância que fundamentou posteriormente a criação da Lei Maria da Penha (Alves, 2021).

Desse modo, a análise histórica evidencia que a efetividade das medidas protetivas de urgência depende não apenas da existência formal de mecanismos legais, mas também da atuação integrada do Estado e da sociedade na desconstrução das estruturas patriarcais que sustentam a violência doméstica contemporânea (IPEA, 2020).

2.1.1 O PLANO INTERNACIONAL: DA CEDAW À CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ

O reconhecimento internacional da violência contra as mulheres como questão de direitos humanos ocorreu de maneira gradual. Embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 tenha afirmado a igualdade formal entre homens e mulheres, o documento não abordou especificamente a violência de gênero. Essa lacuna começou a ser preenchida em 1979, com a aprovação, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, da Convenção sobre a

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), posteriormente ratificada pelo Brasil em 1984 (Brasil, 2016).

A CEDAW estabeleceu aos Estados signatários a obrigação de eliminar a discriminação de gênero em todas as esferas da vida pública e privada, reconhecendo que as desigualdades entre homens e mulheres decorrem de construções sociais e culturais passíveis de transformação normativa e institucional (IPEA, 2020).

No contexto latino-americano, o marco mais relevante foi a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, celebrada em Belém do Pará em 1994. Ao definir violência contra a mulher como qualquer ação ou conduta baseada no gênero que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico, a Convenção inaugurou, no sistema interamericano de direitos humanos, um paradigma jurídico que relaciona explicitamente violência e desigualdade de gênero (Brasil, 2016).

Mais do que uma declaração principiológica, a Convenção de Belém do Pará impôs deveres concretos aos Estados, dentre eles a adoção de políticas públicas voltadas à prevenção, punição e erradicação da violência, a atuação com devida diligência na investigação e responsabilização dos agressores e a criação de mecanismos efetivos de acesso das vítimas à justiça (Brasil, 2016).

A incorporação desses instrumentos internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro representou significativa mudança na forma de compreender a violência doméstica e familiar contra a mulher. A partir da CEDAW e, sobretudo, da Convenção de Belém do Pará, consolidou-se o entendimento de que a omissão estatal diante da violência de gênero também configura violação de direitos humanos (Alves, 2021).

Nesse sentido, a responsabilidade estatal não se limita à criação formal de normas protetivas, abrangendo igualmente a implementação de políticas públicas eficazes, estruturas adequadas de acolhimento e mecanismos céleres de acesso à justiça. A ausência dessas medidas compromete a efetividade da proteção jurídica e contribui para a perpetuação dos ciclos históricos de violência e impunidade, especialmente em contextos marcados pela desigualdade social e pela dependência econômica das vítimas (IPEA, 2020).

Ressalta-se que a influência do sistema internacional de proteção dos direitos humanos foi determinante para o fortalecimento da legislação brasileira voltada ao enfrentamento da violência contra a mulher, sobretudo após a responsabilização internacional do Brasil no caso

Maria da Penha Maia Fernandes perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Brasil, 2016).

Dessa forma, percebe-se que a Lei Maria da Penha não surgiu apenas como resultado de uma demanda social interna, mas também como resposta ao compromisso internacional assumido pelo Estado brasileiro de combater a violência de gênero de maneira efetiva, preventiva e humanizada.

2.2 A LEI MARIA DA PENHA: CONCEITOS PRIMORDIAIS E MODELO DE PROTEÇÃO INTEGRAL

2.2.1 O CASO ‘MARIA DA PENHA’ E A RESPONSABILIZAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

Maria da Penha Maia Fernandes sobreviveu a duas tentativas de feminicídio praticadas pelo então marido. A primeira ocorreu em 1983, mediante disparo de arma de fogo enquanto dormia, agressão que lhe causou paraplegia irreversível. Posteriormente, durante o período de recuperação, sofreu nova tentativa de homicídio por eletrocussão e afogamento. Apesar da gravidade dos fatos, o agressor foi submetido a sucessivos recursos e manobras processuais que retardaram o cumprimento da pena por mais de quinze anos (Fernandes, 1994).

Diante da ineficiência da resposta estatal, o caso foi encaminhado, em 1998, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 2001, a Comissão publicou o Relatório n.º 54/01, responsabilizando internacionalmente o Estado brasileiro pela violação das obrigações assumidas na Convenção de Belém do Pará, especialmente em razão da tolerância institucional e da morosidade judicial no enfrentamento da violência doméstica contra a mulher (Cunha; Pinto, 2026).

A Comissão Interamericana reconheceu que a omissão estatal diante da violência doméstica configurava forma de discriminação de gênero, uma vez que a ausência de respostas céleres e eficazes contribuía diretamente para a perpetuação da violência contra mulheres. Entre as recomendações formuladas ao Estado brasileiro estavam a simplificação dos procedimentos judiciais, a capacitação dos agentes do sistema de justiça e a adoção de mecanismos específicos de proteção às vítimas de violência doméstica (Cunha; Pinto, 2026).

Importa destacar que o caso Maria da Penha foi submetido à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e à Organização dos Estados Americanos, e não ao Tribunal Penal Internacional. Tal distinção possui relevância jurídica, pois evidencia que a fundamentação normativa da futura Lei Maria da Penha decorreu da responsabilização internacional do Brasil no âmbito do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos (Alves, 2021).

A análise realizada pela Comissão Interamericana consolidou o entendimento de que a tolerância institucional diante da violência contra a mulher reforça padrões estruturais de desigualdade de gênero. O caso demonstrou que a omissão estatal e a morosidade do Poder Judiciário não constituem meras falhas administrativas, mas fatores que contribuem diretamente para a continuidade do ciclo de violência doméstica e para a vulnerabilização das vítimas (IPEA, 2020).

Nesse contexto, a responsabilização internacional do Brasil representou importante marco para o reconhecimento da violência doméstica como violação de direitos humanos e impulsionou a criação de mecanismos legislativos mais rigorosos e abrangentes de proteção às mulheres, culminando na promulgação da Lei n.º 11.340/2006 (Brasil, 2006).

2.2.2 CARÁTER MULTIDIMENSIONAL DA LEI N.º 11.340/2006: A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E O DIREITO AO VOTO FEMININO

A Lei n.º 11.340/2006 não possui natureza exclusivamente penal. Trata-se de diploma normativo de caráter híbrido e multidimensional, que articula disposições penais, processuais penais, civis, administrativas e assistenciais em um sistema integrado de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar. Seu objetivo ultrapassa a simples punição do agressor, abrangendo medidas preventivas, assistenciais e protetivas voltadas à preservação da integridade física, psicológica, moral, patrimonial e social da vítima (Brasil, 2006).

Nesse sentido, a Lei Maria da Penha rompeu com o paradigma tradicional que tratava a violência doméstica exclusivamente pela ótica criminal. Conforme ressaltam os estudos sobre violência de gênero no Brasil, a mulher em situação de violência necessita não apenas de tutela penal, mas também de suporte psicossocial, assistência jurídica, proteção cautelar e, frequentemente, de alternativas habitacionais e econômicas que permitam romper o ciclo de dependência e violência (Diniz; Silveira; Mirim, 2006).

Uma das principais inovações da Lei Maria da Penha foi a vedação expressa da aplicação da Lei n.º 9.099/1995 aos crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher, prevista em seu artigo 41. Tal disposição afastou a competência dos Juizados Especiais Criminais, cujo modelo baseado na conciliação e na aplicação de penas alternativas mostrou-se insuficiente e inadequado diante da complexidade das relações de violência de gênero (Brasil, 2016).

No plano histórico interno, o reconhecimento da mulher como sujeito pleno de direitos ocorreu de forma gradual. O direito ao voto feminino no Brasil foi assegurado pelo Código Eleitoral de 1932 e posteriormente consolidado na Constituição de 1934, marcos fundamentais para a incorporação política das mulheres à cidadania brasileira. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 promoveu avanço substancial ao estabelecer, no artigo 5.º, inciso I, a igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações, bem como ao prever, no artigo 226, §8.º, o dever estatal de criar mecanismos destinados a coibir a violência no âmbito das relações familiares (Brasil, 1988).

Esse dispositivo constitucional constitui o principal fundamento jurídico da Lei Maria da Penha e estabelece verdadeiro dever de proteção estatal. Dessa forma, a omissão do Estado na prevenção e repressão da violência doméstica configura hipótese de proteção deficiente, incompatível com os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente às mulheres (Alves, 2021).

A elaboração da Lei n.º 11.340/2006 resultou da atuação conjunta de movimentos feministas, organizações da sociedade civil e especialistas que, entre 2002 e 2004, promoveram debates e audiências públicas em diversas regiões do país. O processo legislativo foi fortemente influenciado pelas recomendações formuladas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos após a condenação internacional do Brasil no caso Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil, 2006).

Ao atribuir à legislação o nome de uma mulher sobrevivente da violência doméstica, o Estado brasileiro reconheceu simbolicamente que a omissão institucional diante da violência de gênero possuía caráter estrutural e sistêmico. Tal reconhecimento é fundamental para compreender que a efetividade da Lei Maria da Penha depende não apenas da previsão formal de direitos, mas também da implementação concreta de políticas públicas capazes de assegurar acolhimento, proteção e acesso efetivo à justiça (IPEA, 2020).

Assim, o caráter multidimensional da Lei n.º 11.340/2006 exige atuação articulada entre os órgãos do sistema de justiça, segurança pública, assistência social e saúde, além de investimentos contínuos em prevenção, educação e fortalecimento das redes de proteção às mulheres em situação de violência. A persistência dos índices de feminicídio e violência doméstica demonstra que a concretização dos direitos fundamentais femininos permanece condicionada à efetiva atuação estatal na implementação material das garantias previstas na legislação (Dias; Pinheiro, 2023).

2.2.3 AS CINCO FORMAS DE VIOLÊNCIA E SUA RELEVÂNCIA PARA A CADEIA PROTETIVA

O artigo 7.º da Lei Maria da Penha estabelece cinco formas de violência doméstica e familiar contra a mulher: física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. A violência física compreende qualquer conduta que ofenda a integridade corporal ou a saúde da mulher. A violência psicológica abrange ameaças, constrangimentos, humilhações, isolamento, vigilância constante, perseguição reiterada e quaisquer comportamentos destinados a controlar ações, decisões ou comportamentos da vítima. Já a violência sexual refere-se ao constrangimento da mulher à prática de atos sexuais não desejados, mediante intimidação, coerção ou força (Brasil, 2006).

A violência patrimonial consiste na retenção, subtração, destruição parcial ou total de objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens e valores da vítima. Por sua vez, a violência moral compreende condutas que configurem calúnia, difamação ou injúria praticadas contra a mulher no contexto doméstico e familiar (Brasil, 2006).

Nesse entendimento:

A tipificação dessas modalidades de violência possui relevância direta para o funcionamento da cadeia protetiva prevista na Lei Maria da Penha. Isso porque o reconhecimento adequado da violência constitui o primeiro passo para o acionamento do sistema de proteção estatal. Pesquisa realizada a partir da análise de 2.289 relatos de ocorrências da Polícia Militar de Alagoas, no período de março a junho de 2020, identificou dificuldades recorrentes dos agentes de segurança pública no reconhecimento da violência psicológica como forma legítima de violência doméstica. Ameaças, humilhações e comportamentos controladores frequentemente eram tratados como simples conflitos conjugais ou desentendimentos familiares (Dias; Pinheiro, 2023, p. 5).

Vale ressaltar que, embora a atuação estatal seja indispensável para a implementação material das garantias previstas na Lei Maria da Penha (Brasil, 2006), a efetividade da proteção

às mulheres não depende exclusivamente do Estado em sentido formal. A partir da perspectiva de Pierre Bourdieu, a violência de gênero também deve ser compreendida como fenômeno sustentado por estruturas simbólicas de dominação, historicamente incorporadas às relações sociais e reproduzidas por instituições sociais. Nesse sentido, a violência simbólica não se apresenta como algo fantasioso ou irreal, mas como forma de dominação naturalizada, muitas vezes imperceptível para os próprios sujeitos envolvidos, que contribui para a aceitação social de comportamentos discriminatórios e para a permanência da desigualdade de gênero (Vidigal *et al.*, 2020).

No campo institucional, essa lógica pode ser observada no atendimento inadequado às mulheres em situação de violência doméstica e na resistência em reconhecer determinadas formas de agressão, como a violência psicológica. Dessa forma, a proteção material dos direitos fundamentais das mulheres exige não apenas a atuação do sistema de justiça e segurança pública, como também o enfrentamento das estruturas sociais e culturais que reproduzem a dominação masculina e dificultam a ruptura do ciclo de violência (Vidigal *et al.*, 2020).

Tal invisibilização possui consequências jurídicas e práticas significativas. Quando a autoridade policial não reconhece determinada conduta como violência doméstica, o fluxo protetivo previsto na legislação deixa de ser acionado adequadamente. Nessas hipóteses, o boletim de ocorrência pode não ser lavrado ou, quando registrado, pode ocorrer sem o devido encaminhamento do pedido de medidas protetivas ao Poder Judiciário, conforme determina o artigo 12, inciso III, da Lei Maria da Penha (Brasil, 2006).

A violência psicológica merece especial atenção nesse contexto, pois a literatura especializada a identifica como uma das formas mais recorrentes de violência doméstica e frequentemente precursora da violência física letal. Apesar disso, permanece sendo uma das modalidades mais invisibilizadas pelos órgãos responsáveis pelo atendimento inicial às vítimas, circunstância que compromete a atuação preventiva do sistema de proteção e dificulta a interrupção precoce do ciclo de violência (Alves, 2021).

Desse modo, a correta identificação das múltiplas formas de violência previstas no artigo 7.º da Lei Maria da Penha revela-se indispensável para a efetividade das medidas protetivas de urgência, uma vez que a proteção estatal depende diretamente da capacidade institucional de reconhecer, registrar e encaminhar adequadamente as situações de risco enfrentadas pelas mulheres.

2.2.4 O MODELO DE PROTEÇÃO INTEGRAL E A VEDAÇÃO À PROTEÇÃO DEFICIENTE

A estrutura normativa da Lei Maria da Penha foi concebida a partir de um modelo de proteção integral, baseado na atuação articulada de diversos órgãos e instituições estatais. Nesse sistema, autoridade policial, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública e rede de serviços especializados atuam conjuntamente na prevenção, repressão e assistência às mulheres em situação de violência doméstica e familiar (Brasil, 2006).

O artigo 8.º da Lei n.º 11.340/2006 estabelece as diretrizes das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica, incluindo a integração operacional entre os órgãos do sistema de justiça e segurança pública, a produção de estatísticas com perspectiva de gênero, o atendimento especializado nas Delegacias da Mulher e a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar em questões relacionadas à violência de gênero (Brasil, 2006).

Por sua vez, o artigo 9.º disciplina a assistência à mulher em situação de violência, abrangendo atendimento jurídico, psicológico, social, médico, habitacional e trabalhista. Essa estrutura normativa reflete o modelo de proteção integral, compreendido como rede contínua de amparo destinada não apenas à repressão do ato violento, mas também à preservação da autonomia, dignidade e segurança da vítima (IPEA, 2020).

A Constituição Federal de 1988 reforça esse dever estatal ao prever, em seu artigo 226, § 8.º, que o Estado criará mecanismos destinados a coibir a violência no âmbito das relações familiares. A partir desse dispositivo, a doutrina constitucional desenvolveu o princípio da vedação à proteção deficiente, segundo o qual o Estado viola a Constituição não apenas quando atua de maneira excessiva ou desproporcional, mas também quando deixa de adotar medidas adequadas e suficientes para proteger direitos fundamentais (Alves, 2021).

Sob essa perspectiva, a omissão estatal em qualquer etapa da cadeia protetiva pode configurar violação constitucional. A autoridade policial que deixa de encaminhar o pedido de medidas protetivas ao juízo competente, o magistrado que não aprecia o pedido dentro do prazo legal ou a ausência de fiscalização do cumprimento das medidas concedidas representa falhas institucionais capazes de comprometer a efetividade da proteção estatal assegurada pela Constituição e pela Lei Maria da Penha.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.424, em 2012, reconheceu que a ação penal nos crimes de lesão

corporal praticados em contexto de violência doméstica possui natureza pública incondicionada. A decisão fundamentou-se na compreensão de que a autonomia da vítima, nesses casos, frequentemente encontra-se comprometida pelo ciclo de violência, pela dependência emocional ou econômica em relação ao agressor e pelo temor de represálias (Brasil, 2016).

Posteriormente, a Lei n.º 14.550/2023 fortaleceu a autonomia das medidas protetivas de urgência ao estabelecer expressamente que sua concessão independe da existência de inquérito policial, ação penal, tipificação formal da violência ou qualquer outro requisito processual. A alteração legislativa consolidou o entendimento de que as medidas protetivas possuem finalidade prioritariamente preventiva e protetiva, voltada à tutela imediata da integridade física e psicológica da vítima.

Observa-se, portanto, que a evolução legislativa e jurisprudencial brasileira tem caminhado no sentido de ampliar os mecanismos de proteção às mulheres em situação de violência doméstica. Contudo, os dados empíricos relativos ao aumento dos casos de feminicídio e às falhas operacionais da rede de atendimento demonstram que ainda persiste significativa distância entre a proteção normativa prevista na legislação e sua efetiva concretização no plano material (Dias; Pinheiro, 2023).

3 MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA: NATUREZA JURÍDICA, DEVER ESTATAL E PRESSUPOSTOS

3.1 O DEBATE SOBRE A NATUREZA JURÍDICA

Desde a promulgação da Lei Maria da Penha, a natureza jurídica das medidas protetivas de urgência constituiu objeto de intenso debate doutrinário e jurisprudencial, especialmente em razão dos reflexos práticos relacionados à efetividade da proteção estatal. Nos primeiros anos de vigência da Lei n.º 11.340/2006, predominou o entendimento de que as medidas protetivas possuíam natureza cautelar penal acessória, estando vinculadas à existência de investigação criminal ou processo penal principal (Xavier, 2023).

Essa interpretação gerava relevantes obstáculos à proteção das vítimas, pois condicionava a concessão das medidas protetivas à instauração formal de persecução penal. Em diversas situações, a ausência de representação criminal da vítima ou a inexistência de inquérito

policial era utilizada como fundamento para o indeferimento das medidas, ainda que presentes elementos indicativos de risco à integridade da mulher (Xavier, 2023).

Parte significativa da doutrina passou, então, a sustentar a autonomia das medidas protetivas em relação à persecução penal, argumentando que sua finalidade primordial não consiste na garantia do processo criminal, mas na proteção imediata da pessoa em situação de violência doméstica. Sob essa perspectiva, as medidas protetivas configurariam tutela jurídica autônoma de natureza inibitória e preventiva, voltada à preservação da vida, integridade física, liberdade e dignidade da vítima (Brasil, 2016).

Esse entendimento foi progressivamente incorporado pela jurisprudência brasileira e posteriormente consolidado pela Lei n.º 14.550/2023, que alterou o artigo 19 da Lei Maria da Penha para estabelecer expressamente que a concessão das medidas protetivas independe da existência de inquérito policial, ação penal, tipificação formal da violência ou qualquer outro requisito processual (Xavier, 2023).

Contudo, com a alteração legislativa, restou superada a controvérsia acerca da dependência das medidas protetivas em relação ao processo penal principal. As medidas protetivas de urgência passaram a ser reconhecidas formalmente como instrumentos autônomos de tutela protetiva pessoal, destinados à prevenção de danos e à preservação da integridade da mulher em situação de risco.

3.1.1 O CATÁLOGO DAS MEDIDAS E SUA APLICAÇÃO PRÁTICA

Os artigos 22, 23 e 24 da Lei Maria da Penha estabelecem diferentes categorias de medidas protetivas de urgência. O artigo 22 prevê medidas direcionadas ao agressor, dentre as quais se destacam o afastamento do lar, a proibição de aproximação e contato com a vítima, a suspensão ou restrição do porte de armas, a proibição de frequentar determinados lugares, a restrição de visitas aos dependentes e a fixação de alimentos provisionais (Brasil, 2006).

O artigo 23 contempla medidas destinadas diretamente à proteção da ofendida, como encaminhamento a programas de proteção, separação de corpos, afastamento do lar sem prejuízo dos direitos patrimoniais e familiares, além do auxílio-aluguel introduzido pela Lei n.º 14.674/2023, destinado às mulheres em situação de vulnerabilidade decorrente da violência doméstica. Já o artigo 24, disciplina medidas de natureza patrimonial, incluindo restituição de

bens indevidamente subtraídos pelo agressor, proibição de alienação de patrimônio comum e suspensão de procurações conferidas ao autor da violência (Brasil, 2006).

Pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, envolvendo 1.728 processos oriundos de seis tribunais de justiça brasileiros, identificou que as medidas mais frequentemente solicitadas e concedidas correspondem à proibição de aproximação e à proibição de contato com a vítima, previstas no artigo 22, inciso III, alíneas “a” e “b”, representando aproximadamente 77% dos registros contendo informação sobre o tipo de medida aplicada (IPEA, 2020).

O afastamento do agressor do lar apareceu em cerca de 19,6% dos casos analisados, enquanto as demais medidas apresentaram incidência inferior a 2%. A pesquisa também revelou significativa deficiência no registro de informações processuais, uma vez que aproximadamente 30,5% dos processos analisados não continham identificação adequada do tipo de medida protetiva concedida, circunstância que compromete o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica (IPEA, 2020).

Observa-se, portanto, que as medidas protetivas de urgência constituem o principal instrumento jurídico de intervenção imediata da Lei Maria da Penha para interromper o ciclo de violência e preservar a integridade física e psicológica da vítima. Contudo, a efetividade dessas medidas ainda enfrenta obstáculos relacionados à limitação estrutural da rede de proteção, à deficiência dos sistemas de monitoramento e à insuficiente fiscalização do cumprimento das decisões judiciais.

Assim, embora a legislação brasileira disponha de amplo catálogo protetivo, sua eficácia concreta permanece condicionada à atuação integrada das instituições responsáveis, à adequada produção de dados estatísticos e ao fortalecimento contínuo dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização das medidas concedidas.

3.1.2 O FLUXO DE PROTEÇÃO: O DEVER DE AGIR DA AUTORIDADE POLICIAL

O artigo 12 da Lei Maria da Penha constitui o principal mecanismo de acionamento do sistema protetivo estatal. O dispositivo estabelece que, em todos os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, a autoridade policial deverá adotar imediatamente uma série de providências após o registro da ocorrência, dentre elas a remessa do pedido de medidas protetivas ao Poder Judiciário no prazo de 48 horas (Brasil, 2006).

O inciso III do referido artigo determina expressamente que a autoridade policial deverá encaminhar expediente apartado ao juiz competente contendo o pedido da ofendida para concessão das medidas protetivas de urgência. O emprego do verbo “deverá” evidencia que se trata de obrigação legal vinculada, inexistindo margem de discricionariedade quanto à conveniência do encaminhamento ou à avaliação subjetiva da gravidade da violência (Brasil, 2006).

Recebido o expediente, o artigo 18 da Lei Maria da Penha impõe ao magistrado o dever de apreciar o pedido no prazo máximo de 48 horas. O artigo 19, §1.º, por sua vez, autoriza a concessão das medidas protetivas sem a prévia oitiva do agressor, reconhecendo que a urgência da tutela preventiva é incompatível com a exigência de contraditório prévio em situações de risco iminente (Brasil, 2016).

A estrutura normativa da Lei Maria da Penha foi concebida, portanto, para operar de forma célere. O legislador estabeleceu prazo máximo de quatro dias entre o registro da ocorrência e a decisão judicial acerca da proteção da vítima, evidenciando a prioridade conferida à tutela da vida e da integridade física da mulher (Brasil, 2016).

Entretanto, dados empíricos e pesquisas institucionais demonstram que tais prazos frequentemente não são observados na prática. A demora no encaminhamento dos pedidos, a sobrecarga do sistema judicial, as falhas de comunicação entre os órgãos da rede protetiva e a ausência de fiscalização adequada comprometem significativamente a efetividade das medidas protetivas de urgência.

Dessa forma, verifica-se que o principal desafio contemporâneo da política pública de enfrentamento à violência doméstica não reside na ausência de previsão normativa, mas na insuficiente concretização prática dos mecanismos já existentes, especialmente no que se refere à atuação coordenada e eficiente das instituições responsáveis pela proteção das mulheres em situação de risco (CNJ, 2025).

3.2 DO CRIME AUTÔNOMO AO FEMINICÍDIO E AO VICARICÍDIO: A RESPOSTA PENAL À INSUFICIÊNCIA PROTETIVA

3.2.1 O CRIME DE DESCUMPRIMENTO DE MEDIDA PROTETIVA

A tipificação do descumprimento de medida protetiva de urgência como crime autônomo ocorreu por meio da Lei n.º 13.641/2018, que inseriu o artigo 24-A na Lei Maria da

Penha. A alteração legislativa surgiu como resposta à crescente percepção de que as decisões judiciais protetivas, desacompanhadas de mecanismo penal específico para seu descumprimento, mostravam-se insuficientes para conter situações de risco envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher (Alves, 2021).

O artigo 24-A passou a prever pena de detenção de três meses a dois anos para o agressor que descumprir medida protetiva de urgência, independentemente da competência cível ou criminal do juízo responsável pela concessão da medida. A criminalização do descumprimento reforça a relevância normativa das medidas protetivas e reconhece que a violação da ordem judicial representa comportamento potencialmente lesivo à integridade física e psicológica da vítima (Alves, 2021).

Nesse contexto, a criação do tipo penal possui importante função preventiva e simbólica, ao demonstrar que o descumprimento da decisão judicial não constitui mera irregularidade formal, mas conduta capaz de intensificar concretamente o risco de violência letal. Todavia, os elevados índices de descumprimento registrados no país evidenciam que a resposta penal isolada não se mostra suficiente diante da complexidade estrutural da violência doméstica.

Dados nacionais demonstram que, somente no ano de 2024, foram registrados mais de 101 mil casos de descumprimento de medidas protetivas de urgência no Brasil, correspondendo a percentual significativo das medidas vigentes. Esses números revelam limitações relacionadas à fiscalização do cumprimento das medidas, à insuficiência dos mecanismos de monitoramento estatal e à morosidade das respostas institucionais em situações de risco iminente (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020).

A reincidência do agressor e a repetição das violações demonstram que a efetividade do artigo 24-A depende não apenas da existência formal da sanção penal, mas também da atuação integrada das forças de segurança pública, do Poder Judiciário e das políticas públicas voltadas à proteção das mulheres em situação de violência. Sem fiscalização adequada, monitoramento contínuo e resposta estatal célere, a criminalização do descumprimento tende a assumir função predominantemente simbólica, incapaz de impedir a escalada da violência (Alves, 2021).

Desse modo, observa-se que o crime de descumprimento de medida protetiva representa importante avanço legislativo no fortalecimento da tutela preventiva prevista na Lei Maria da Penha. Entretanto, sua eficácia concreta permanece condicionada à capacidade do Estado de assegurar proteção efetiva às vítimas e de atuar preventivamente diante das situações de risco.

3.2.2 O FEMINICÍDIO: DA QUALIFICADORA AO TIPO AUTÔNOMO

A Lei n.º 13.104/2015 introduziu o feminicídio no ordenamento jurídico brasileiro como qualificadora do crime de homicídio, previsto no artigo 121, § 2.º, inciso VI, do Código Penal, além de incluí-lo no rol dos crimes hediondos. A qualificadora incidia nos casos em que o homicídio fosse praticado contra mulher por razões da condição de sexo feminino, compreendendo situações de violência doméstica e familiar ou menosprezo e discriminação à condição de mulher (Brasil, 2016).

A inserção do feminicídio como qualificadora representou relevante avanço no reconhecimento jurídico da violência letal de gênero. Contudo, parcela da doutrina passou a apontar limitações na opção legislativa adotada, especialmente em razão da necessidade de comprovação da motivação de gênero para incidência da qualificadora, circunstância que frequentemente dificultava sua aplicação prática e possibilitava a desclassificação do delito para homicídio simples (Alves, 2021).

Com o objetivo de fortalecer a proteção penal e conferir maior autonomia normativa ao feminicídio, a Lei n.º 14.994/2024 promoveu significativa alteração no Código Penal ao transformar o feminicídio em tipo penal autônomo, mediante inserção do artigo 121-A. A nova redação passou a prever pena de reclusão de vinte a quarenta anos para o crime de feminicídio, reforçando a gravidade atribuída pelo legislador à violência letal baseada em gênero.

A transformação do feminicídio em tipo penal autônomo fortaleceu sua identidade jurídica própria, reduziu o risco de descaracterização da violência de gênero e ampliou a visibilidade institucional do fenômeno. A alteração legislativa também evidencia o reconhecimento de que a violência contra a mulher possui características estruturais específicas que demandam tratamento penal diferenciado.

Assim:

O §2.º do artigo 121-A passou ainda a prever causas de aumento de pena, dentre elas a hipótese de o crime ser praticado em descumprimento de medida protetiva de urgência. Tal previsão estabelece conexão direta entre a legislação penal e o sistema protetivo da Lei Maria da Penha, reconhecendo implicitamente que as medidas protetivas possuem precisamente a finalidade de prevenir a escalada da violência e impedir seu desfecho letal (Dias; Pinheiro, 2023, p. 7).

Portanto, ao agravar a punição nos casos em que o feminicídio ocorre apesar da existência de medida protetiva anteriormente concedida, o legislador admite que a falha no cumprimento ou na fiscalização dessas medidas possui relação direta com a concretização da

violência extrema. Isso demonstra que o feminicídio frequentemente não constitui evento isolado, mas etapa final de um histórico contínuo de violência doméstica previamente identificada pelo próprio sistema estatal (Dias; Pinheiro, 2023).

Desse modo, a evolução legislativa relativa ao feminicídio revela esforço crescente do ordenamento jurídico brasileiro em reconhecer a especificidade da violência de gênero e em fortalecer os mecanismos de responsabilização penal diante da persistência dos elevados índices de mortes violentas de mulheres no país.

3.2.3 O VICARICÍDIO: A PROTEÇÃO ESTENDIDA ÀS PESSOAS PRÓXIMAS À MULHER

A Lei n.º 15.384/2026 introduziu no Código Penal brasileiro o crime de vicaricídio, mediante inserção do artigo 121-B. O novo tipo penal criminaliza a morte de descendente, ascendente, filho adotivo, adotante, cônjuge, companheiro ou pessoa sob guarda ou tutela da mulher, quando praticada com o propósito específico de causar sofrimento físico ou psicológico à mulher em contexto de violência de gênero.

O tipo penal prevê pena de reclusão de vinte a quarenta anos, além de causas de aumento semelhantes às previstas para o feminicídio, inclusive quando o crime for cometido em descumprimento de medida protetiva de urgência. A nova figura típica amplia a proteção jurídica para além da vítima direta da violência doméstica, alcançando pessoas próximas utilizadas como instrumento de dominação, vingança ou coerção emocional.

O vicaricídio corresponde à forma extrema de violência indireta descrita pela literatura especializada sobre controle coercitivo. Nesses casos, o agressor utiliza o sofrimento causado a terceiros, especialmente filhos e familiares, como mecanismo de manutenção do poder e de submissão da mulher. Tal dinâmica revela que a violência doméstica ultrapassa frequentemente a agressão física direta, assumindo contornos psicológicos e emocionais profundamente destrutivos (IPEA, 2020).

Pesquisas sobre o ciclo da violência doméstica indicam que a existência de filhos menores constitui um dos principais fatores que dificultam o rompimento da relação abusiva, uma vez que muitas mulheres permanecem no relacionamento violento por receio de represálias dirigidas aos filhos ou demais familiares. O vicaricídio representa precisamente a

materialização extrema dessa ameaça indireta, transformando pessoas próximas em alvo da violência de gênero.

A produção legislativa ocorrida entre 2018 e 2026, marcada pela criação de novos tipos penais e pelo fortalecimento das medidas protetivas, demonstra a tentativa contínua do Estado brasileiro de responder ao agravamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Entretanto, a sucessiva ampliação normativa também revela que o aumento das sanções penais, isoladamente, não tem sido suficiente para alterar de maneira substancial a realidade social da violência de gênero.

Nesse sentido, a doutrina sobre legislação simbólica sustenta que determinadas respostas legislativas assumem função predominantemente declaratória, produzindo reconhecimento formal do problema sem alcançar efetiva transformação das estruturas sociais que o originam. Assim, a constante criação de novos tipos penais e agravamentos de pena também evidencia o reconhecimento estatal de que as medidas anteriormente instituídas não foram suficientes para impedir a persistência da violência doméstica e do feminicídio (Alves, 2021).

Dessa forma, embora a criminalização do feminicídio e do vicaricídio represente importante avanço no reconhecimento jurídico da gravidade da violência de gênero, a efetividade da proteção às mulheres permanece condicionada à implementação concreta de políticas públicas preventivas, ao fortalecimento das redes de proteção e à atuação eficiente das instituições responsáveis pela garantia dos direitos fundamentais femininos.

3.3 PANORAMA ESTATÍSTICO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E DAS MEDIDAS PROTETIVAS (2016-2025)

O arcabouço legislativo e as políticas públicas de proteção à mulher constituem condições necessárias, mas insuficientes para a redução da violência doméstica e do feminicídio. Essa constatação não decorre de mera percepção teórica, mas encontra respaldo nos dados estatísticos produzidos pelos órgãos oficiais de segurança pública e justiça. A violência doméstica não pode ser compreendida exclusivamente sob perspectiva normativa, pois se trata de fenômeno estrutural que exige análise integrada entre legislação, indicadores empíricos e funcionamento institucional do sistema protetivo (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025).

A persistência e o crescimento dos índices de feminicídio no Brasil demonstram que, apesar da ampliação dos mecanismos jurídicos de proteção previstos na Lei Maria da Penha, a violência letal contra a mulher permanece como grave problema de direitos humanos e segurança pública. Os dados evidenciam não apenas a continuidade da violência de gênero, mas também o agravamento das situações de risco mesmo diante da existência de medidas protetivas de urgência e instrumentos penais específicos (NEAC, 2024).

Nesse contexto, a análise quantitativa dos feminicídios e das tentativas de feminicídio registrados ao longo dos últimos anos revela-se fundamental para compreender os limites da proteção estatal e a insuficiência das respostas institucionais diante da violência doméstica letal (NEAC, 2024). O Quadro 1 apresenta a série histórica dos feminicídios e tentativas de feminicídio registrados no Brasil entre 2016 e 2024.

Entre 2016 e 2024, o Brasil registrou mais de 11 mil feminicídios consumados, com média superior a 1.200 mortes anuais. O crescimento acumulado de 60,6% no período evidencia que os avanços legislativos implementados nas últimas décadas não foram suficientes para reverter a tendência de aumento da violência letal contra mulheres. O único recuo observado na série ocorreu em 2021, durante o contexto da pandemia da COVID-19, situação que pode estar relacionada à subnotificação decorrente do isolamento social e da maior dificuldade de acesso das vítimas aos órgãos de denúncia e (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020).

Quadro 1: Feminicídios e tentativas de feminicídio registrados no Brasil (2016-2024).

Ano	Feminicídios	Varição (%)	Tentativas	Fonte
2016	929	—	—	Anuário 2017
2017	1.075	+15,7%	—	Anuário 2018
2018	1.229	+14,3%	—	Anuário 2019
2019	1.326	+7,9%	—	Anuário 2020
2020	1.350	+1,8%	1.943	Anuário 2021
2021	1.341	-0,7%	2.028	Anuário 2022
2022	1.437	+7,2%	2.563	Anuário 2023
2023	1.475	+2,6%	3.238	Anuário 2024
2024	1.492	+1,1%	3.870	Anuário 2025
2016–2024	Acumulado	+60,6%	+99% (2020–2024)	—

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública (2017-2025).

As tentativas de feminicídio, por sua vez, apresentaram crescimento de aproximadamente 99% entre 2020 e 2024. Cada tentativa representa situação concreta em que o Estado teve ciência do risco enfrentado pela vítima e, potencialmente, oportunidade de interromper o ciclo de violência antes da consumação do homicídio. Nesse sentido, a incapacidade do sistema protetivo de impedir a progressão da violência demonstra fragilidade na efetividade das medidas preventivas adotadas (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025).

O paradoxo central revelado pelos dados estatísticos encontra-se justamente na comparação entre o aumento da concessão de medidas protetivas de urgência e a continuidade do crescimento dos feminicídios. Entre 2019 e 2024, o número de medidas protetivas concedidas no Brasil cresceu aproximadamente 96,9%, passando de 281.941 para 555.001 medidas. Entretanto, esse crescimento não foi acompanhado da redução proporcional das mortes violentas consumadas de mulheres (NEAC, 2023-2025).

O Quadro 2 reúne os principais indicadores relacionados às medidas protetivas de urgência e ao seu descumprimento nos anos de 2023 e 2024.

Quadro 2: Indicadores de concessão e descumprimento de MPUs no Brasil (2023-2024)

Indicador	2023	2024	Variação
MPUs concedidas	518.310	555.001	+7,1%
Descumprimentos de MPU	87.642	101.656	+10,8%
Descumprimentos / MPUs vigentes	16,9%	18,3%	+1,4 p.p.
Mortes com MPU ativa (16 estados)	69	52	121 total
Descumprimentos em Alagoas	620	721	+16,2%

Fonte: Elaborado pela autora com base no Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024-2025) e nos Boletins Estatísticos do NEAC (2023-2025).

Os dados relativos às mortes de mulheres que possuíam medida protetiva ativa no momento do óbito merecem especial atenção. Nos anos de 2023 e 2024, ao menos 121 mulheres foram assassinadas mesmo estando formalmente protegidas por medidas judiciais, conforme dados fornecidos pelos estados que registraram essas informações. Isso evidencia que a concessão da medida protetiva, isoladamente, não garante proteção material efetiva quando

desacompanhada de fiscalização contínua e resposta estatal célere diante do descumprimento (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025).

Os elevados índices de descumprimento das medidas protetivas demonstram importante contradição no sistema de proteção às mulheres. Embora o Poder Judiciário amplie progressivamente a concessão das medidas, persistem falhas significativas relacionadas ao monitoramento do agressor, à integração entre os órgãos da rede protetiva e à atuação preventiva das instituições responsáveis (NEAC, 2023; NEAC, 2024).

Assim, os indicadores nacionais e estaduais revelam que a efetividade prática das medidas protetivas permanece limitada por obstáculos estruturais e operacionais, especialmente no que se refere à fiscalização de seu cumprimento e à capacidade estatal de prevenir a escalada da violência doméstica até o feminicídio.

3.3.1 A REALIDADE PROCESSUAL DAS MEDIDAS PROTETIVAS: ANÁLISE DO RELATÓRIO CNJ/AVON 2022

A pesquisa desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça, Instituto Avon e Consórcio Lei Maria da Penha, a partir da análise de metadados do DataJud e de amostra composta por 1.728 processos de medidas protetivas de urgência, acrescenta dimensão qualitativa relevante ao panorama estatístico da violência doméstica no Brasil (CNJ; Instituto Avon, 2022).

O estudo examinou processos tramitados entre 2015 e 2022 em seis tribunais de justiça brasileiros, além de dados nacionais referentes ao período entre janeiro de 2020 e maio de 2022. Quanto às formas de violência identificadas nos processos analisados, verificou-se predominância significativa da violência psicológica, responsável por 66,9% dos casos registrados. Em seguida aparecem a violência física (18%), moral (10,7%), patrimonial (3,7%) e sexual (0,7%). (CNJ; Instituto Avon, 2022).

Quadro 3: Tipos de violência identificados na amostra de processos de MPU (6 TJs, 2015-2020)

Tipo de violência (art. 7.º, LMP)	Percentual	Obs.
Psicológica	66,9%	Forma mais frequente nos processos
Física	18,0%	Segunda mais frequente
Moral	10,7%	
Patrimonial	3,7%	
Sexual	0,7%	

Fonte: Elaborado pela autora com base em (CNJ; Instituto Avon, 2022).

Os dados demonstram que a violência psicológica constitui a forma mais recorrente de violência doméstica nos processos analisados, contrariando a percepção social predominante de que a violência doméstica se manifesta prioritariamente por agressões físicas. Esse resultado confirma pesquisas regionais realizadas em Alagoas, segundo as quais ameaças, humilhações e controle coercitivo frequentemente deixam de ser reconhecidos como violência pelos próprios agentes responsáveis pelo atendimento inicial das vítimas (NEAC, 2022).

No que se refere à origem dos pedidos de medidas protetivas, 74,8% dos requerimentos tiveram origem na Polícia Civil, sendo 47,7% provenientes de delegacias especializadas e 27,1% de delegacias comuns. As próprias mulheres figuraram como requerentes em aproximadamente 80% dos casos analisados, reforçando o papel central das delegacias como principal porta de entrada do sistema protetivo (CNJ; Instituto Avon, 2022).

Entretanto, os dados relacionados ao monitoramento das medidas concedidas revelam importante deficiência institucional. Em aproximadamente 44,44% dos processos analisados não havia qualquer informação acerca do cumprimento ou descumprimento das medidas protetivas deferidas. Essa ausência de registro demonstra fragilidade no acompanhamento posterior à concessão judicial, comprometendo a efetividade da proteção estatal.

Outro dado relevante refere-se à utilização do formulário nacional de avaliação de risco, instrumento tornado obrigatório pela Lei n.º 14.149/2021 para identificação precoce de situações de elevado risco de feminicídio. O estudo constatou que o formulário foi utilizado em apenas 14,3% dos procedimentos policiais e em apenas 1,9% dos procedimentos judiciais, revelando baixa implementação prática de mecanismo considerado essencial para prevenção da violência letal.

Assim, a pesquisa evidencia que os principais obstáculos à efetividade das medidas protetivas não decorrem apenas da ausência de previsão normativa, mas principalmente das falhas operacionais relacionadas à identificação do risco, ao monitoramento das medidas concedidas e à integração entre os órgãos da rede de proteção.

3.3.2 O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE ALAGOAS NOS DADOS NACIONAIS

Os dados nacionais do sistema DataJud revelam posição crítica do Tribunal de Justiça de Alagoas (TJAL) no contexto da implementação das medidas protetivas de urgência. Entre janeiro de 2020 e maio de 2022, o TJAL registrou apenas 814 processos de medidas protetivas

no sistema nacional, correspondendo a aproximadamente 47 registros por 100 mil mulheres residentes no estado (Alagoas, 2026).

Tal índice posicionou Alagoas na última colocação entre os tribunais de justiça brasileiros quanto ao registro de medidas protetivas no período analisado. Os pesquisadores destacam, entretanto, que esse resultado não necessariamente indica menor incidência de violência doméstica no estado, podendo decorrer de subnotificação, deficiência na alimentação dos sistemas processuais ou ausência de registro autônomo das medidas protetivas nos bancos de dados oficiais (Alagoas, 2026).

Apesar da elevada taxa de concessão das medidas apreciadas, aproximadamente 99,31%, os dados revelam significativa demora na apreciação judicial dos pedidos. Cerca de 52% das solicitações permaneciam pendentes após 24 horas do protocolo, enquanto aproximadamente 34% ainda não haviam sido apreciadas após 48 horas, prazo máximo previsto pelo artigo 18 da Lei Maria da Penha (Alagoas, 2026).

Como também, apenas 31,2% dos pedidos tramitaram perante varas especializadas em violência doméstica e familiar contra a mulher, enquanto 68,8% foram processados em varas comuns, sem especialização temática. Essa predominância de unidades judiciais não especializadas compromete a celeridade e a sensibilidade necessárias ao tratamento das situações de violência de gênero (Alagoas, 2026).

A combinação entre baixo registro de processos, morosidade judicial e reduzida especialização das unidades jurisdicionais evidencia ambiente institucional propício à ruptura da cadeia protetiva prevista na Lei Maria da Penha. Tal cenário demonstra que a efetividade das medidas protetivas depende não apenas da existência formal de mecanismos jurídicos, mas também da adequada estruturação administrativa e operacional das instituições responsáveis por sua aplicação.

No que se refere aos dados parciais de 2025, o Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos registrou aumento de 2,9% nas denúncias de violência contra mulheres encaminhadas ao Ligue 180 entre janeiro e julho de 2025, em comparação com o mesmo período do ano anterior. O relatório também destacou avanços normativos relevantes, como a extensão da aplicação da Lei Maria da Penha a casais homoafetivos femininos, mulheres trans e travestis pelo Supremo Tribunal Federal, além da atualização dos protocolos nacionais de julgamento e perícia com perspectiva de gênero.

3.4 PERMANÊNCIA CULTURAIS E LACUNAS INSTITUCIONAIS: OS LIMITES REAIS DA PROTEÇÃO

3.4.1 OS OBSTÁCULOS INSTITUCIONAIS NO FLUXO PROTETIVO

O Brasil possui atualmente um dos sistemas normativos mais abrangentes do mundo no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. A Lei Maria da Penha, a criminalização do descumprimento de medidas protetivas, a tipificação autônoma do feminicídio, a criação do vicaricídio, a implementação do auxílio-aluguel e a obrigatoriedade do formulário de avaliação de risco demonstram significativo avanço legislativo nas últimas décadas (Brasil, 2006).

Todavia, os dados estatísticos anteriormente analisados evidenciam que a existência de amplo aparato normativo não se traduz automaticamente em proteção material efetiva às mulheres em situação de violência. A principal dificuldade contemporânea não reside na ausência de previsão legal, mas nas limitações estruturais relacionadas à concretização prática das garantias previstas na legislação (CNJ/Avon, 2022).

O Relatório CNJ/Avon (2022) identificou obstáculos institucionais relevantes em diversas etapas da cadeia protetiva. A reduzida utilização do formulário de avaliação de risco, a ausência de monitoramento do cumprimento das medidas protetivas e a demora na apreciação judicial dos pedidos demonstram fragilidades operacionais capazes de comprometer a prevenção da violência letal.

Em Alagoas, pesquisas sobre ocorrências registradas pela Polícia Militar revelaram que agentes de segurança frequentemente deixavam de reconhecer a violência psicológica como forma legítima de violência doméstica, tratando ameaças, humilhações e comportamentos controladores como simples conflitos familiares. Nessas situações, o fluxo protetivo previsto na Lei Maria da Penha deixa de ser adequadamente acionado, impedindo o encaminhamento do caso ao Poder Judiciário (Dias; Pinheiro, 2023).

Essa falha de reconhecimento não constitui problema exclusivamente individual, mas fenômeno estrutural relacionado à insuficiência da capacitação institucional em questões de gênero. Embora a Lei Maria da Penha determine a formação continuada dos agentes de segurança pública, os dados demonstram que a implementação dessas políticas ainda apresenta resultados limitados em diversos estados brasileiros (Dias; Pinheiro, 2023).

Ademais, ressalta-se que, pesquisas desenvolvidas em outras unidades da federação identificaram resistência de agentes policiais no registro de ocorrências envolvendo violência psicológica, frequentemente sob o argumento de ausência de materialidade imediata da conduta. Tal cenário contribui para a invisibilização das formas não físicas de violência e dificulta a atuação preventiva do sistema protetivo (Dias; Pinheiro, 2023).

3.4.2 PERMANÊNCIAS CULTURAIS: MISOGINIA E SEUS REFLEXOS CONTEMPORÂNEOS

Os obstáculos institucionais à efetividade das medidas protetivas encontram-se diretamente relacionados à persistência de estruturas culturais historicamente associadas à desigualdade de gênero. A misoginia, compreendida como hostilidade sistemática dirigida às mulheres, manifesta-se contemporaneamente tanto em práticas institucionais quanto em discursos sociais que relativizam a violência doméstica e naturalizam relações de controle e submissão feminina (Nepomuceno; Bezerra, 2025).

Nesse contexto, destaca-se a expansão de movimentos digitais associados à chamada cultura “redpill”, que difundem concepções baseadas na superioridade masculina, na objetificação das mulheres e na legitimação de práticas de controle emocional e comportamental sobre parceiras. A normalização dessas condutas dificulta a identificação social da violência psicológica e contribui para a relativização dos mecanismos protetivos previstos na legislação (Kraisch *et al.*, 2025).

Pesquisas acadêmicas sobre decisões judiciais relacionadas à Lei Maria da Penha identificaram que determinados discursos aparentemente técnicos acerca da autonomia da vítima ou da natureza da ação penal frequentemente reproduzem visões culturais que responsabilizam a própria mulher pela permanência na relação violenta, desconsiderando fatores estruturais como dependência econômica, medo e ciclo de violência (Porto; Costa, 2010).

Nesse sentido, o conceito de poder simbólico desenvolvido por Pierre Bourdieu revela-se importante para compreender a reprodução dessas práticas institucionais. O autor demonstra que determinadas formas de dominação são reproduzidas de maneira invisível e naturalizada pelos próprios agentes sociais, inclusive sem consciência deliberada da reprodução da desigualdade (Vidigal *et al.*, 2020).

Assim, o agente policial que deixa de reconhecer a violência psicológica como violência doméstica não necessariamente atua em oposição consciente à legislação, mas reproduz percepções culturais historicamente construídas acerca do papel da mulher e da legitimidade das relações de poder no ambiente doméstico.

Essa realidade evidencia que o fortalecimento da proteção às mulheres não depende exclusivamente da criação de novas normas penais ou do agravamento de sanções. Embora a Lei Maria da Penha, o feminicídio autônomo e o vicaricídio representem importantes avanços jurídicos, sua efetividade prática permanece condicionada à transformação das estruturas institucionais e culturais que sustentam a violência de gênero.

Dessa forma, o enfrentamento efetivo da violência doméstica exige não apenas reformas legislativas, mas também investimento contínuo em capacitação institucional, fortalecimento das redes de proteção, responsabilização por omissões estatais e transformação das estruturas culturais que historicamente naturalizam a violência contra as mulheres.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou a efetividade das medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha na prevenção da violência doméstica e do feminicídio, constatando que, embora o Brasil possua um dos mais avançados sistemas legislativos de proteção à mulher, ainda existem significativas dificuldades na concretização prática dessas garantias. Verificou-se que a violência doméstica possui raízes históricas e culturais associadas à estrutura patriarcal da sociedade, sendo insuficiente apenas a previsão normativa para eliminar padrões de discriminação e violência de gênero.

A pesquisa demonstrou que a Lei Maria da Penha representa importante instrumento de proteção integral, articulando mecanismos penais, processuais, civis e assistenciais, tendo as medidas protetivas de urgência como principal forma de intervenção imediata. Contudo, os dados estatísticos revelaram crescimento dos casos de feminicídio e elevado índice de descumprimento dessas medidas, evidenciando limitações na atuação estatal.

Também foram identificadas falhas estruturais e institucionais, como deficiência no monitoramento das medidas protetivas, morosidade judicial, insuficiente capacitação dos agentes públicos e fragilidades na rede de atendimento às vítimas. Além disso, a permanência

de padrões culturais misóginos continua comprometendo a efetividade da proteção oferecida às mulheres.

Conclui-se, portanto, que a inefetividade das medidas protetivas não decorre da insuficiência da legislação, mas da dificuldade de sua aplicação material de forma célere, integrada e eficiente. Dessa forma, torna-se indispensável o fortalecimento das políticas públicas, da rede especializada de atendimento, dos mecanismos de fiscalização e das ações educativas voltadas à prevenção da violência de gênero. Assim, embora a Lei Maria da Penha represente importante conquista na proteção dos direitos das mulheres, sua plena efetividade depende da transformação das estruturas institucionais e culturais que ainda sustentam a violência doméstica no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social. Despacho. Processo n. E:34000.0000016735/2026. Interessado: Assessoria de Governança e Transparência. Assunto: LAI – Demanda do e-SIC. Maceió: SERIS, 2026. Disponível em: <https://www.seris.al.gov.br>. Acesso em: 05/05/2026.

ALVES, Jaiza Sammara de Araújo. A (in) eficácia da legislação brasileira na prevenção da violência letal contra a mulher. *Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno*, n. 2, p. 216-253, Jan./Jun. 2021. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DDEM>. Acesso em: 05/03/2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05/03/2026.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 05/03/2026.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Diretrizes nacionais feminicídio: investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/diretrizes_nacionais_femicidio.pdf. Acesso em: 05/03/2026.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Painel da Violência Doméstica. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-violencia-contra-mulher/>. Acesso em: 05/04/2026.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. INSTITUTO AVON; CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA. Medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha: análise de processos

judiciais. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-avaliacao-medidas-protetivas-lei-maria-da-penha-23082022.pdf>. Acesso em: 27/04/2026.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. Violência doméstica: Lei Maria da Penha. Lei 11.340/2006 comentado artigo por artigo. 17. ed. Salvador: JusPodivm 2026.

DIAS, Ana Carolina Amaral; PINHEIRO, Zelinda Maria Albuquerque. Feminicídio: uma análise da cidade de Maceió/AL (2016 – 2022). Revista Foco, vol. 16, n. 12, p. 1-20, 2023. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/3934>. Acesso em: 18/03/2026.

DINIZ, Simone G.; SILVEIRA, Lenira P. MIRIM, A. (org.). Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher (1980 – 2005) alcances e limites. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, p. 4-310, 2006. Disponível em: <https://coletivofeminista.org.br/vinte-e-cinco-anos-de-respostas-brasileiras-em-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 18/03/2026.

FERNANDES, Maria da Penha Maia. Sobrevivi, posso contar. Fortaleza, 1994.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 14º Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020. ISSN 1983-7364. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/6ff530e4-8b9f-4e9f-b5d1-237093813356/full>. Acesso em: 18/03/2026.

IBRAHIN, Francini Imene Dias. Inquérito policial convencional e o direito das vítimas do gênero feminino sob a ótica das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 1. ed. Leme: Mizuno, 2026.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. In: FONTOURA, Natália de Oliveira; REZENDE, Marcela Torres; QUERINO, Ana Carolina (org.). Beijing +20: avanços e desafios no Brasil contemporâneo. Brasília, DF: Ipea, 2020. cap. 4. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10313>. Acesso em: 18/03/2026.

KRAISCH, Rafael José; FONSECA, Gilmaria Glória Cândido; RAMOS, Ana Cristina Figueira de Almeida de Souza; OLIVEIRA, Paulo Tiego Gomes de; TONI JUNIOR, Claudio Noel de; SANTOS, Marilac Magela dos; CAVALCANTE, Maryane Francisca Araújo de Freitas. Ideologia redpill e impactos na violência de gênero. Revista ReGeo, São José dos Pinhais, v. 16, n. 5, p. 1-15, 2025. Disponível em: <https://revistageo.com.br/revgeo/article/view/1142>. Acesso em: 18/03/2026.

NEAC. Núcleo de Estatística e Análise Criminal. Boletim Estatístico: Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI 2020. Maceió: Secretaria de Estado da Segurança Pública de Alagoas, p. 4-24. 2022 Disponível em: <https://seguranca.al.gov.br/estatisticas>. Acesso em: 21/04/2026.

NEAC. Núcleo de Estatística e Análise Criminal. Boletim Estatístico: Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI 2020. Maceió: Secretaria de Estado da Segurança Pública de Alagoas, p. 4-24. 2023. Disponível em: <https://seguranca.al.gov.br/estatisticas>. Acesso em: 21/04/2026.

NEAC. Núcleo de Estatística e Análise Criminal. Boletim Estatístico: Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI 2020. Maceió: Secretaria de Estado da Segurança Pública de Alagoas, p. 4-24. 2024. Disponível em: <https://seguranca.al.gov.br/estatisticas>. Acesso em: 21/04/2026.

NEAC. Núcleo de Estatística e Análise Criminal. Boletim Estatístico: Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI 2020. Maceió: Secretaria de Estado da Segurança Pública de Alagoas, p. 4-24. 2025. Disponível em: <https://seguranca.al.gov.br/estatisticas>. Acesso em: 21/04/2026.

NEPOMUCENO, Lorena Jessy Linhares; BEZERRA, Marco Antonio Alves. Violência doméstica: análise da eficiência das medidas protetivas. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, [S. l.], v. 11, n. 10, p. 5624-5642, 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i10.21501. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/21501>. Acesso em: 23/04/2026.

PORTO, Madge; COSTA, Francisco Pereira. Lei Maria da Penha: as representações do judiciário sobre a violência contra as mulheres. *Estudos de Psicologia (Campinas)*, v. 27, n. 4, p. 479-489, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-166X2010000400006>. Acesso em: 23/04/2026.

VIDIGAL, Brenda Alice Andrade; BENTES, Marcos Prata; VIEIRA, Solana Nunes; REIS, Leonardo Naves dos. Os desafios do combate à violência contra a mulher sob a ótica de Pierre Bourdieu. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 178-187, ago./set. 2020. DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.922. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/922/365>. Acesso em: 23/04/2026.

XAVIER, Fernanda da Costa. A utilização de Medidas Protetivas de Urgência nos casos de feminicídio (consumados e tentados) em Porto Alegre. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 2-72, 2023. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/267329/001187180.pdf?jsessionid=4D41E8C608A3B99E0AE6CD8DD0348282?sequence=1>. Acesso em: 23/04/2026.