

# EM QUESTÃO

## Evidências para políticas públicas

## O Judiciário no enfrentamento à violência contra as mulheres

### PONTO-CHAVE

- A política judiciária de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres sofreu vários avanços com a implantação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006). No entanto, apesar de o fenômeno da violência doméstica usualmente seguir um ciclo já conhecido, o tratamento dispensado aos casos é muito heterogêneo, variando, entre outros fatores, conforme o volume de processos em tramitação nas unidades, o número de profissionais e a estrutura física disponíveis, as compreensões dos profissionais sobre as relações de gênero e a importância que conferem à matéria.

### INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar contra as mulheres (VDFM) vitima pessoas de todas as idades e inserções sociais no Brasil. A maior parte das denúncias que chegam ao sistema de justiça se converte em ações penais por ameaça, lesão corporal, invasão de domicílio e vias de fato (agressão que não produz ferimento).

Em geral, quando as mulheres denunciam seus agressores já sofreram outras violências e, mesmo com os processos em curso, o risco de novas agressões, e até mesmo de feminicídio, permanece, o que evidencia a importância de uma resposta rápida por parte do Judiciário.

### Registros oficiais



Em 2019, foram realizados **266.310** registros policiais de lesão corporal dolosa (agressão física em ambiente familiar) contra mulheres



**142.005** foi a quantidade de ligações ao 190 registradas sob a natureza “violência doméstica”, apenas no primeiro semestre de 2019 e só em 12 UFs



Em 2019, **718,4 mil** novos casos de VDFM foram distribuídos nas unidades judiciais do país, o maior quantitativo entre os processos da área penal (justiça de 1º grau).

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020 e Justiça em Números 2020

### Ciclo da violência



### Homicídios de mulheres no Brasil



Em 2018, uma mulher foi morta a cada duas horas, totalizando 4.519 vítimas



30,4% das mortes de mulheres em 2018, isso é, 1.373, foram dentro de casa



Entre 2013 e 2018, houve alta de 25% nos homicídios de mulheres por arma de fogo dentro das residências.

A Lei Maria da Penha alterou decisivamente o modo de fazer justiça às mulheres em situação de VDFM no Brasil. Considerada uma das mais modernas do mundo pelas Nações Unidas, a lei adota uma concepção abrangente de violência, que inclui as formas física, psicológica, sexual, patrimonial e moral.

Além disso, contempla um amplo conjunto de parâmetros e mecanismos para a prevenção da violência, a proteção e o atendimento às vítimas e a responsabilização de seus agressores. Destacam-se:

- Instituição das medidas protetivas de urgência.
- Determinação da criação dos juzizados especializados para processar os casos – os

atuais Juzizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFM).

- Indicação de que essas unidades contem com equipes de atendimento multidisciplinar, integradas por profissionais das áreas psicossocial, jurídica e de saúde.

Sob a Lei Maria da Penha e outros efeitos da institucionalização da política de combate à VDFM, o Judiciário se viu como um dos protagonistas nas redes de enfrentamento do fenômeno, atuando ao lado das demais instituições jurídicas (Ministério Público, Defensoria Pública e advocacia) e dos profissionais dos serviços de atendimento às mulheres das áreas de saúde, assistência social e emprego e renda.

## EVIDÊNCIAS

Evidências detectadas a partir da realização de pesquisa de campo em unidades judiciais, localizadas nas cinco regiões do país, ao longo de 2018. Abordagem qualitativa.

### Questões gerais

A inserção do Judiciário no esforço público para o enfrentamento à violência contra as mulheres se dá por meio da atuação dos JVDFM

e, na ausência desses, das varas criminais comuns, que processam denúncias e prestam atendimento direto à população.

O volume de processos em tramitação nessas unidades, em geral, é alto, o que implica sobrecarga de trabalho, morosidade no trâmite e atendimento pouco cuidadoso com as mulheres em situação de violência.

As audiências para instrução dos processos costumam ocorrer após vários meses (às vezes, até anos) de registro das ocorrências. As pautas são cheias e a falta de pontualidade é constante. E, muitas vezes, as sessões têm que ser reagendadas em função da ausência de depoentes.

A estrutura física não atende aos requisitos do Manual de Rotinas e Estruturação dos JVDFM, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Faltam, por exemplo: espaços privativos e de acolhimento, como salas de espera que impeçam o contato entre vítimas e agressores, e guichês reservados para atender ao público.

As unidades localizadas no interior têm menos integração com as Coordenadorias da Mulher dos tribunais e o Judiciário, em regra, não tem inserção ativa na rede local de enfrentamento à VDFM.

### VARAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - 2019

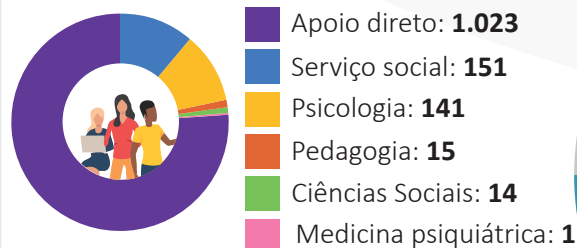
No total, **660** unidades judiciárias tinham competência na matéria no Brasil, sendo **139** exclusivas



Sobre a estrutura das 139 unidades exclusivas, há:

- 295** Salas de atendimento privativo
- 78** Setores psicossociais exclusivos
- 403** Setores psicossociais não-exclusivos

Nº de servidores lotados nas varas exclusivas: **1.345**



Fonte: Painel de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

## Medidas protetivas

Garantidas pela Lei Maria da Penha, as medidas protetivas de urgência são providências solicitadas à Justiça pelas mulheres, usualmente no momento de registro da ocorrência ainda na delegacia, com o objetivo de estarem protegidas em caso de risco iminente de novas agressões. Em 2018, uma alteração no texto da

Lei tornou crime o ato de descumprir medidas protetivas (pena de 3 meses a 2 anos de detenção). Já em 2020, o Judiciário e o Ministério Público acordaram a adoção de um formulário único de avaliação de risco, o qual deve ser empregado para mapear o histórico dos casos e, assim, subsidiar a decisão judicial.

Entre as medidas protetivas previstas nos artigos 22 a 24 da Lei Maria da Penha, que podem ser direcionadas tanto às mulheres (e seus dependentes, em alguns casos) quanto aos agressores, as mais comumente acionadas envolvem as proibições de aproximação e de contato entre as partes.

São altos os índices de deferimento das medidas protetivas de urgência solicitadas, bem como o cumprimento do prazo legal para manifestação do juízo, de 48 horas. Porém, há demora na notificação dos acusados e na entrada em vigor das medidas.

**“A lei deveria ter estabelecido um órgão de fiscalização e acompanhamento [das medidas protetivas]. No momento, na cidade, não há e o juízo só toma conhecimento do descumprimento via outro registro”**  
(Juiz)

Os principais mecanismos de monitoramento de medidas protetivas de urgência, atualmente, são: Patrulha Maria da Penha, dispositivo de segurança preventiva (“botão do pânico”), tornozeleira eletrônica e acompanhamento psicossocial.

Em muitas localidades, a escassez de mecanismos de monitoramento faz das mulheres as próprias responsáveis pelo acompanhamento e pela notificação de descumprimentos aos órgãos de justiça.

## Equipe multidisciplinar

A Lei Maria da Penha prevê que os JVDPM podem contar com uma equipe de atendimento multidisciplinar, a ser integrada por diversos tipos

de profissionais especializados, principalmente, nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde (conforme previsto no artigo 29).

Quando o trabalho multidisciplinar está disponível nas unidades, é prestado por equipes da Justiça (que podem ser exclusivas das unidades ou vinculadas ao tribunal) ou por equipes externas, que atuam por meio de convênios com núcleos universitários ou de parcerias com o Poder Executivo.

As equipes nem sempre estão ativas, seja pela indisponibilidade de profissionais ou estrutura, seja pela percepção de que não são necessárias.

As equipes multidisciplinares costumam elaborar pareceres, a pedido do juízo, para subsidiar as decisões processuais. Além disso, são responsáveis por prestar atendimentos individuais e em grupo, e por realizar encaminhamentos envolvendo processos das varas de família.

**“A contribuição é que somos o lado mais humanizado da Justiça. Somos os olhos e os ouvidos que o juiz não pode ter”**  
(Assistente social)

## Mulheres

O protagonismo das mulheres no registro das ocorrências de VDFM não se transfere automaticamente para a instrução processual. Nessa fase, a relevância de seus relatos depende da condução do/a juiz/a, da existência de provas materiais e da coerência com depoimentos anteriores.

Para parte relevante dos atores jurídicos envolvidos no processamento dos casos de

violência, a autonomia das mulheres está relacionada à possibilidade de renunciarem à representação feita anteriormente, ou seja, “desistirem” da ação penal. Entretanto, essa possibilidade é vedada em grande parte dos crimes comumente associados à VDFM (lesão corporal e perturbação da tranquilidade, por exemplo), que têm o Ministério Público como titular competente da ação.

Faltam informações para as mulheres, não só sobre a legislação, mas sobre o curso do processo e a organização da Justiça: etapas, ritos, tipos penais, atores na audiência, consequências para o agressor etc. A linguagem jurídica torna as informações ainda mais inacessíveis.

Em regra, não há assistência jurídica disponível para as mulheres. Na maior parte dos casos, a Defensoria Pública somente representa os agressores, ficando as vítimas da violência desassistidas, inclusive durante seu depoimento nas audiências.

**“Às vezes, dá um arrependimento de a gente procurar a Justiça. Primeiro porque a gente não sabe de que lado eles vão ficar realmente”**  
(Vítima)

O encontro com seus agressores nas dependências da Justiça, a ausência de espaços reservados para pedir informações sobre os processos, e a própria necessidade de narrar detalhadamente as agressões durante os depoimentos são fatores de estresse e desconforto para as mulheres, demandando atenção especial.

## Agressores

Os autores de violência contra as mulheres são usualmente reconhecidos por não possuírem um perfil socioeconômico comum. Não obstante, são constantemente reunidos em um grupo que é diferenciado de “outros criminosos”. Quando se

trata de pessoas denunciadas pela primeira vez, muitas vezes são qualificados como “pais de família” e “trabalhadores” que “perderam a cabeça”, como se, em casos de VDFM, o trabalho e a paternidade fossem fatores atenuantes.

Poucos agressores chegam a receber sentenças judiciais condenatórias: muitos processos são encerrados a pedido das próprias mulheres, outros prescrevem em razão das dificuldades na fase de instrução, e há ainda aqueles que resultam em absolvições devido à ausência de provas.

Há homens que têm resistência ao atendimento da equipe multidisciplinar e, apesar de haver casos em que os acusados são intimados a participar, a adesão é vista como voluntária e, muitas vezes, não se efetiva.

Nos casos em que há condenação, a pena costuma variar entre 1 e 6 meses. Destaca-se, ainda, que a aplicação aos agressores do regime semiaberto ou fechado ocorre apenas nos casos mais graves e/ou reincidentes.

Aspectos emocionais e o abuso de álcool e demais drogas aparecem como principais fatores associados ou agravantes da violência contra mulheres.

**“Eles dizem que nunca foram acusados de nada, só de violência doméstica, como se isso não fosse um crime”**  
(Juiz)

A efetividade da política judiciária de enfrentamento à VDFM está relacionada tanto ao tratamento processual adequado dos casos quanto

ao acolhimento das mulheres e ao atendimento de suas necessidades conforme os dispositivos da Lei Maria da Penha. Além disso:

A especialização das unidades na matéria tende a garantir que os ritos previstos na legislação sejam observados com mais atenção; que os espaços físicos estejam mais adequados ao atendimento das mulheres em situação de violência, garantindo-lhes privacidade e escuta sensível; e que as equipes multiprofissionais estejam disponíveis e sejam acionadas pelo juízo em diferentes momentos do processo.

Além dos aspectos estruturais, o trabalho realizado nas unidades judiciais e a condução dos processos são determinados por ideias e conceitos que os atores jurídicos têm sobre relações de gênero e violência doméstica, por seus entendimentos quanto à aplicabilidade da lei (em casos que envolvem relações não conjugais ou mulheres trans, por exemplo) e pelas visões que apresentam sobre a abrangência do papel do Judiciário na matéria.

As experiências estudadas mostram que as medidas protetivas são eficazes para proteger as vítimas de violência, e que a presença de mecanismos de monitoramento e de programas de apoio psicossocial tendem a ampliar a sensação de segurança das mulheres e a contribuir para uma visão mais positiva de sua experiência com o Judiciário.

Muitas mulheres veem no Judiciário a última instância para lidar com a violência. Parte delas quer apenas a proteção do Estado para se afastar dos agressores, interromper o ciclo da violência e “ter paz”, enquanto outras buscam a defesa de seus direitos, acreditando na possibilidade de obter justiça. Há, ainda, aquelas que estão buscando o encaminhamento compulsório de seus companheiros para algum tipo de atendimento psicossocial.

As particularidades dos casos de VDFM representam um desafio à atuação tradicional do Judiciário. Dificuldades recorrentes se observam, por exemplo, quando as mulheres retomam as relações com os acusados, o que dificulta a produção de provas e causa atrasos no trâmite processual, além de, em algumas ocasiões, ensejar o reestabelecimento do ciclo da violência e dar origem a novas denúncias.

Não foram identificados tratamentos explicitamente diferenciados conforme o perfil da vítima, considerando seus pertencimentos sociais, culturais, econômicos, raciais e/ou étnicos. As mulheres que estabeleceram contato com a rede de atendimento se mostram melhor informadas e mais satisfeitas com a experiência de recorrer à Justiça.



O Poder Judiciário brasileiro tem incorporado a discussão da violência motivada por gênero e vem se empenhando ao longo do tempo em apresentar respostas à altura da legislação nacional na área e das demandas sociais. Investimentos na capacitação

dos/as magistrados/as e servidores e na estruturação material e humana das unidades dão mostras desse esforço. Porém, a consolidação da política judiciária de enfrentamento à VDFM demanda importantes medidas adicionais, entre as quais, citam-se:

**Ampliação progressiva da malha de JVDFM, de modo a expandir o alcance do tratamento especializado na matéria – é notória a concentração regional dos atuais 139 juizados.**

**Implantação e/ou fortalecimento de equipes multiprofissionais que possam ser acionadas pelo juízo em diferentes momentos, com vistas a aportar informações relevantes para a decisão judicial e a prestar atendimento aos envolvidos quando necessário.**

**Adequação dos espaços físicos dos fóruns e das unidades judiciais para acolhimento das mulheres em situação de violência, garantindo-lhes privacidade e escuta atenta.**

**Intensificação da articulação das diversas unidades judiciais com as redes locais de enfrentamento à VDFM, visando a potencialização do trabalho de proteção e prevenção por meio da consolidação de parcerias institucionais duradouras.**

**Difusão da jurisprudência atualizada na matéria, de modo a garantir que sentenças estejam em sintonia com interpretações jurídicas superiores da Lei Maria da Penha.**

**Aprofundamento do debate sobre questões controversas no processamento dos casos de VDFM (como o uso de medidas despenalizadoras e de penas alternativas ou o exercício da competência híbrida, por exemplo) com vistas à progressiva pacificação de entendimento sobre aspectos relevantes do Direito Penal e à aplicação adequada dos dispositivos da Lei Maria da Penha.**

**Suporte e disseminação de experiências exitosas no processamento de casos e no atendimento aos envolvidos, para incentivar o aprimoramento constante da política judiciária.**

**“A violência doméstica é silenciosa. A mulher pode estar sofrendo há muito tempo” (Juiz)**

**ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## O PODER JUDICIÁRIO NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Cooperação técnica entre o Conselho Nacional de Justiça, por intermédio do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ/CNJ), e o Ipea, mediante a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea) e a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc/Ipea). Avaliou o atendimento prestado pelo Poder Judiciário às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, especialmente quanto ao seu caráter multidisciplinar e integral.



Equipe técnica  
**Helder Rogério Sant’Ana Ferreira**  
**Joana Luiza Oliveira Alencar**  
**Luseni Aquino**  
**Natália de Oliveira Fontoura**

Assistentes de pesquisa  
**Andrea Catalina L. Amaya**  
**Carolina Salazar**  
**Krislane de Andrade**  
**Paola Stuker**  
**Tatiana Perrone**

Pesquisadoras de campo  
**Deisi Conteratto**  
**Emília Juliana Ferreira**  
**Priscila da Silva Barboza**  
**Thalita Tozi**  
**Tharuell Lima Kahwage**

### EM QUESTÃO - Evidências para políticas públicas

**Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - Diest**

Diretora  
**Flávia Schmidt**  
 Diretora adjunta  
**Janine Mello**

Núcleo de Disseminação de Pesquisa  
**Camila Escudero** (conteúdo e planejamento)  
**Relison Galvão** (design e diagramação)  
**Bianca Soletti Teixeira** (estagiária)