



## A NECESSIDADE DE MUDANÇA DE PARADIGMAS NAS ALTERAÇÕES DA LEI MARIA DA PENHA

Allan Thiago Barbosa Arakaki\*  
Emerson Santiago Pereira\*  
Marilda Tregues de Souza Sabbatine\*

### RESUMO

A pretensão principal deste trabalho é analisar o motivo de ainda ocorrer o aumento do número das infrações doméstico-familiar contra a mulher, mesmo com a Lei 11.340/06. O objetivo secundário, por sua vez, relaciona-se a examinar se o recrudescimento unilateral da legislação penal possibilita ou não um resultado mais efetivo de segurança coletiva nessa dinâmica. A pesquisa é de natureza bibliográfica, documental e jurisprudencial, sendo empregado o método dedutivo. Parte-se da premissa geral, discorrendo sobre o panorama da Lei 11.340/06 e sua importância. Após, adentra às diversas mudanças da lei e o aumento dos crimes albergados por ela, fazendo um paralelo com a política criminal do Broken Window e buscando identificar se funciona ou não a política criminal mais rígida em tais contextos. Debruça-se, posteriormente, a delinear propostas que poderiam auxiliar a adotar uma tônica mais produtora no combate à violência de gênero. Ao fim, conclui-se que um dos motivos centrais de não haver diminuição nos crimes analisados é que o mero recrudescimento de política pública criminal, divorciada de outros elementos ressocializantes, não promove a pacificação social. Ao contrário disso, cuida-se de uma manobra do próprio Direito Penal Simbólico, alçando indivíduos como inimigo e, em geral, possibilitando uma resposta imediatista que não auxilia no enfrentamento da questão. O referencial teórico empregado é lastreado na teoria do agir comunicativo, utilizando ainda um enfoque positivista e dogmático.

**Palavras-chave:** Direito penal simbólico; broken window; violência doméstica; justiça penal negociada; ressocialização.

### THE NEED FOR A PARADIGM SHIFT IN CHANGES TO THE MARIA DA PENHA LAW

\* Doutor e Mestre em Direito pela UNIMAR. Master Próprio pela Universitat de Girona/ES. Especialista em Direito Público pela UNIDERP, em Ciências Criminais e Segurança Pública pela Faculdade CERS e em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela PUC/MG. Promotor de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. E-mail: allanarakaki@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7105-8371>.

\* Mestrando em Direito pela UNIMAR. Advogado. E-mail: emerson\_santpereira@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7040-7805>.

\* Doutoranda em Direito pela UNIMAR. Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília - UNIVEM. Especialista em Direito Processual Civil pela UNIDERP. Componente do grupo Direito e Fraternidade. Componente do Grupo DIFUNDE. Advogada. E-mail: matresaba@yahoo.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9254-6710>.



## ABSTRACT

The main intention of this work is to analyze the reason why there is still an increase in the number of domestic and family infractions against women, even with Law 11,340/06. The secondary objective, in turn, is related to examining whether or not the unilateral resurgence of criminal legislation enables a more effective result of collective security in this dynamic. The research is bibliographic, documentary and jurisprudential in nature, using the deductive method. It starts from the general premise, discussing the overview of Law 11,340/06 and its importance. Afterwards, it looks at the various changes in the law and the increase in crimes covered by it, drawing a parallel with the Broken Window criminal policy and seeking to identify whether or not the stricter criminal policy works in such contexts. It then focuses on outlining proposals that could help adopt a more productive approach to combating gender-based violence. In the end, it is concluded that one of the central reasons for there being no decrease in the crimes analyzed is that the mere resurgence of criminal public policy, divorced from other resocializing elements, does not promote social pacification. Contrary to this, it is a maneuver of Symbolic Criminal Law itself, classifying individuals as enemies and, in general, enabling an immediate response that does not help in confronting the issue. The theoretical framework used is based on the theory of communicative action, also using a positivist and dogmatic approach.

**Keywords:** Symbolic criminal law; broken window; domestic violence; negotiated criminal justice; resocialization.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Atingida a maioria da Lei 11.340/06, observa-se um aumento progressivo e disseminado dos casos de violência de gênero, no contexto doméstico e familiar, de relações íntimas e de afeto. Ainda que diversas vezes a lei mencionada tenha sofrido inúmeras mudanças para tornar mais acentuada a repressão dos crimes mencionados, há, de fato, um hiato abissal entre a pretensão do legislador e o resultado obtido.

A partir dessa compreensão, o corrente estudo objetiva analisar o motivo de não se verificar uma diminuição na violência doméstico-familiar contra a mulher, mesmo diante de uma das legislações mais rígidas do mundo. Longe de se focar na questão sociológica que demandaria analisar a dinâmica do patriarcado e toda sua sucessão, traz-se ao debate aqui formulado aspectos criminológicos e legais que é justamente esse filtro desejado. O objetivo secundário, por sua vez, implica circunscrever se o recrudescimento unilateral da legislação penal possibilita ou não um resultado mais efetivo de segurança coletiva.

A pesquisa entabulada é de natureza bibliográfica, documental e jurisprudencial, sendo aplicado a ela o método dedutivo, posto que melhor atende às pretensões do artigo e se mostra



mais didático. No primeiro tópico, discorre-se sobre o contexto do surgimento da Lei 11.340/06 e sua instalação como ferramenta importante dentro do combate à violência de gênero. Após, ingressa-se nas diversas modificações ocorridas no bojo da lei mencionada e enfocam-se os dados de violência de gênero.

No terceiro capítulo, observa-se se o recrudescimento das leis penais protege a vítima e se atinge o papel ressocializador do agente agressor. No derradeiro capítulo, discorrem-se sucintamente propostas e ideias que poderiam ser implementadas para coibir a violência de gênero. Veja-se que, em nenhum momento, nega-se a importância da Lei 11.340/06, porém, é fato objetivo que esta, por si só, não vem conseguindo contornar os altos números de violência de gênero e doméstica, daí a importância e atualidade do enfoque aqui proposto.

Diversamente de ser um assunto meramente teórico, as pretensões deste estudo possuem reflexos imediatos e lidam com uma temática que é abundante e se reflete, infelizmente, nas altas estatísticas que permeiam a violência de gênero e doméstico-familiar. Exsurge daí a imprescindibilidade de se propor um filtro crítico a respeito do que se estabeleceu legalmente para ver o que poderia se proposto de diferente e o que, efetivamente, funciona e o que não funciona. Tal panorama reflete incontestavelmente a atualidade e importância deste trabalho.

Os referenciais teóricos utilizados são o de Jürgen Habermas, principalmente, no que concerne à teoria do agir comunicativo, sendo empregada ainda uma análise dogmática e positivista a respeito das normas envolvidas.

## **2 A IMPORTÂNCIA DA LEI 11.340/06 NO COMBATE À VIOLÊNCIA DE GÊNERO**

Ao longo do século XX, o Brasil subscreveu diversos diplomas e documentos internacionais, comprometendo-se a atuar contra a violência e discriminação de gênero, podendo ser citadas a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (1979), ratificada totalmente apenas em 1994, a Declaração sobre a eliminação da violência contra a mulher (1993), a Convenção de Belém do Pará, ratificada em 1995, e a Plataforma de ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher (1995).

Sucedede que, apesar dos números exorbitantes principalmente de violência de gênero em contexto de violência doméstico-familiar, antes da Lei 11.340/06, vergonhosamente, a



situação era tratada como se fosse, em sua maioria (vias de fato, lesão corporal e ameaça), como sendo infração de menor potencial ofensivo, sujeitando ao regime da Lei 9099/95. Esta, por sua vez, tinha sua competência delimitada para processar e julgar as infrações penais de menor potencial ofensivo, compreendidas todas as contravenções penais e os crimes com pena máxima de até 2 anos (art. 61 da Lei 9099/95).

O regime da Lei 9099/95 aplicável até então ao contexto de violência doméstico-familiar contra a mulher possibilitava a aplicação plena dos institutos despenalizadores, como a transação penal (art. 72 da Lei 9099/95), a suspensão condicional do processo (art. 89 da Lei 9099/95), tornava a ação pública condicionada à representação em casos de lesão corporal leve (art. 88 da Lei 9099/95). A par disso, no ano de 1998, o Brasil foi denunciado na Corte Interamericana de Direitos Humanos por Maria da Penha Maia Fernandes em razão do descumprimento dos tratados de direitos humanos.

O Brasil foi condenado pela Corte Internacional, principalmente, pela clara letargia em oferecer uma resposta estatal a contento nos casos de violência doméstico-familiar contra a mulher, uma vez que na denúncia pendia uma resposta em relação às agressões sofridas pela vítima por mais de 15 anos. Diante desse contexto, sobreveio a Lei 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, em razão do protagonismo assumido por Maria da Penha no caso que levou à condenação do Brasil na esfera internacional.

Inegável dizer que a Lei 11.340/06 representou um novo marco no combate à violência doméstico-familiar contra a mulher. Recrudescer o combate a ela e afastou a compreensão de que se cuidava a violência doméstica de infração de menor potencial ofensivo, tal qual dava a entender a Lei 9.099/95. Não seria possível, por evidente, tratar como infração de menor potencial ofensivo crimes com altos índices de ocorrência e com uma perspectiva de evoluírem para quadros de maior potencial ofensivo, como são os casos de violência doméstico-familiar contra a mulher.

A própria Exposição de Motivos da Lei Maria da Penha fez referência a uma pesquisa dos coordenadores do Núcleo de Opinião Pública da Fundação Perseu Abramo, com dados de 2001, anterior à Lei 11.340/06. A pesquisa entabulada, rechaçando a compreensão de que a violência de gênero no âmbito doméstico seja de menor potencial ofensivo, chegou à seguinte conclusão:



A projeção da taxa de espancamento (11%) para o universo investigado (61,5 milhões) indica que pelo menos 6,8 milhões, dentre as brasileiras vivas, já foram espancadas ao menos uma vez. Considerando-se que entre as que admitiram ter sido espancadas, 31% declararam que a última vez em que isso ocorreu foi no período dos 12 meses anteriores, projeta-se cerca de, no mínimo, 2,1 milhões de mulheres espancadas por ano no país (ou em 2001, pois não se sabe se estariam aumentando ou diminuindo), 175 mil/mês, 5,8 mil/dia, 243/hora ou 4/minuto – uma a cada 15 segundos. (Venturi; Recamán, 2004, p. 25).

Ademais, previu a Lei 11.340/06 o âmbito de sua aplicação, instrumentos efetivos para coibir a violência como as medidas protetivas, além de romper com a concepção de outrora de que tais infrações seriam de menor potencial ofensivo. A Lei 11.340/06 não trouxe um recrudescimento unilateral das políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero; ao contrário disso, trilhou um caminho protetivo necessário e adequado ao princípio da proporcionalidade, posto que, antes, o assunto era praticamente ignorado e visto como algo inexistente e privado.

A lógica das medidas protetivas possibilitou a adoção de providências imediatas para debelar a violência a que a vítima muitas vezes se encontrava sujeita. Nesse aspecto, louvável e desejável o enfrentamento à violência de gênero trazido pela Lei 11.340/06, o que antes praticamente inexistia antes, mesmo com o Brasil sendo signatário de inúmeros documentos internacionais. Assim sendo, inquestionável a importância da lei que marcou a história no enfrentamento da violência de gênero, sobretudo, no contexto das relações íntimas, de afeto ou doméstico-familiar, trazendo tal fato ao centro da discussão.

A forma como antes o assunto era tratado denotava claros contornos de timidez, deixando a questão como algo particular, privado, pouco sendo levado em consideração como, de fato, interesse do Estado. Conforme assevera Priscila da Silveira (2022, p. 87-88), em razão das reminiscências do próprio patriarcado, era natural que a violência de gênero, sobretudo, na dinâmica de relação íntima ou violência doméstico-familiar, fosse tratada como assunto particular.

Dessa maneira, é fato que a Lei Maria da Penha trouxe um novo panorama no aspecto jurídico, sociológico e inaugurou mudanças na forma como até então o enfrentamento da violência de gênero era tratado. Sucede que, desde a sua promulgação, a lei vem se sujeitando a inúmeras alterações, em geral, com o mero recrudescimento unilateral dela, satisfazendo os clamores populares, contudo, é necessário observar se essas diversas emendas e acréscimos realizados atingem efetivamente algum resultado.



### **3 O DIREITO PENAL SIMBÓLICO E O PERIGO DAS REFORMAS IMEDIATISTAS DA LEI 11.340/06**

Mesmo diante de uma das leis mais avançadas do mundo, como é o caso da Lei Maria da Penha, os dados do enfrentamento à violência de gênero têm se demonstrado preocupantes<sup>1</sup>. Ainda que haja um recrudescimento ano a ano da política pública no enfrentamento à violência doméstico-familiar, os dados vêm demonstrando que o efeito desejado ainda é muito tímido e questionável, daí porque analisar essa mudança praticamente anual da lei é necessária. Enfim, observar se esse recrudescimento anual e paulatino surte algum efeito ou não é imprescindível nessa dinâmica, do ponto de vista das experiências criminológicas.

Veja-se que não se questiona o imprescindível recrudescimento no enfrentamento da violência doméstica, o que, frise-se, inexistia até a Lei 11.340/06. O questionamento que aqui é enfrentado concerne às atuações corriqueiras da lei e a política pública do recrudescimento, mesmo diante de uma lei de vanguarda e elogiada no mundo todo. Assim sendo, os dados estarrecedores, mesmo diante da Lei 11.340/06, franqueiam a realização de uma análise mais crítica dessa política criminal maisrecrudescida unilateralmente.

Um paralelo que é possível ser formulado decorre da compreensão da migração do Direito Penal constitucionalizado<sup>2</sup> para o aqodamento de um Direito Penal Simbólico, dentro do qual a política criminal serve para satisfazer anseios populares e não como medida de correção e intervenção apenas nos casos mais extremados. Refuta-se, enfim, o princípio da mínima ofensividade do Direito Penal (Munõz, 1985, p. 59-60). Rodrigo José Fuzinger (2015, p. 152) sintetiza: “Direito Penal Simbólico é uma disfunção do Direito Penal, que ocorre mediante a interpretação simbólica de conteúdos latentes de um ato, proporcionando um

---

<sup>1</sup> No ano de 2022, no relatório “O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha”, o CNJ apontou para o ingresso de 640.867 novos processos de violência doméstica e feminicídio no judiciário brasileiro (CNJ, 2023). A 10ª Edição da Pesquisa Nacional de Violência contra a mulher, promovida pelo Instituto DataSenado e pelo Observatório da Mulher contra a Violência, apontou, da mesma maneira, a permanência dos altos índices de violência contra a mulher (física, psicológica ou moral). No ano de 2023, 30% das brasileiras afirmaram já terem sido vítimas dessas modalidades de violência (Senado Federal, 2023, p. 36). Os dados da pesquisa mencionada coincidem com o aumento da porcentagem de mulheres que declararam ter sofrido violência no último ano, conforme verificado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023).

<sup>2</sup> A propósito, “[...] a feição acusatória e garantista do sistema penal e processual penal guarda relação na ideia de que o poder punitivo estatal deve sim existir e ser exercido, contudo, devem ser respeitados os caminhos para tanto” (Arakaki, p. 170, 2023).



engano que contribui para a inefetividade do Direito Penal”.

A violência doméstico-familiar contra a mulher é sim e deve ser enfrentada pelo Direito Penal, uma vez que se cuida de um bem jurídico relevante. Sucede que permitir que praticamente todo ano a lei penal seja modificada, sem se aprofundar nas raízes do problema, o que demandaria custos dos entes públicos, é algo incoerente, e pior do que isso, promete a solução de um imbróglio, porém, pouco se avança. É fato que, desde a promulgação da Lei Maria da Penha, não há sequer uma uniformidade dos entes municipais no funcionamento dos programas de amparo à mulher vítima de violência doméstica.

Desde 2006, os entes federados foram são inoperantes em traçar uma política mínima qualitativamente exigível para o fim de erradicar e uniformizar o tratamento que as redes de assistência social deveriam garantir às vítimas de violência doméstico-familiar contra a mulher. Cada ente municipal trata a situação de uma forma: alguns possuem uma secretaria municipal, outros coordenadorias e outros não possuem sequer um órgão que aborde o assunto, ficando a cargo da secretaria municipal de assistência social de forma diluída com outros assuntos.

Não é correto, portanto, jogar as expectativas ano a ano no recrudescimento da lei, como política pública repressiva, ao passo que demais segmentos sequer mobilizam estrutura e recursos financeiros para implementar uma política pública preventiva. É a essa questão que se põe a crítica aqui em utilizar o Direito Penal como algo simbólico para garantir a impressão de que o Poder Público está dando uma solução, mas, na realidade, pouco entrega de resultado. O produto legislativo deveria ser um produto de um processo amadurecido e estruturado e não simplesmente açodado e acolhendo uma tendência de recrudescimento imediatista.

A questão do próprio Direito Penal Simbólico refrata essa tendência e permite que o Direito Penal seja considerado não mais como ultima ratio, mas sim como primeira medida para tentar expor uma resposta imediatista à população. Enfim, não se ignora que era necessário recrudescer o combate à violência contra a mulher, contudo, só recrudescer ano a ano, sem realizar modificações substanciais, alocando recursos financeiros para tanto, não garante muito resultado, consoante pode se observar nas próprias estatísticas.

Não faz sentido que a mulher vítima de violência doméstica não possua um mínimo de programa assistencial que lhe assista. Não faz sentido que a mulher vítima de violência



doméstica receba atendimentos diferenciados a depender do local em que ocorreu a violência e a agressão, sendo que, em cidades maiores, há uma estrutura melhor, mais especializada, enquanto em outras menores, não existe uma rede estruturada para atendimento. Sempre as respostas dos entes federados esbarra na falta de recursos financeiros para tanto. Por isso, é possível observar que o discurso de que a erradicação da violência doméstica é encampada pelos entes federados não é verdade, principalmente, quando implica custos e gastos.

Ademais, a respeito da inexistência de equivalência entre o recrudescimento da política criminal de segurança pública e a pacificação social, Loïc Wacquant (2001, p. 30-37) exemplifica issona implantação do broken windows theory em Nova York, nos Estados Unidos da América, mesmo sem base empírica nenhuma que uma política criminal mais incisiva fosse gerar os benefícios sociais esperados pela população.

Loïc Wacquant (2001, p. 34) assevera que a política pública do broken windows theory era “refrear o medo das classes médias e superiores – as que votam – por meio da perseguição permanente de pobres em espaços públicos [...]”, permitindo “a redistribuição contínua e a intervenção quase instantânea das forças da ordem, desembocando em uma aplicação inflexível da lei sobre delitos menores”. O autor ainda aponta que o fenômeno do recrudescimento da política criminal se expandiu pela Europa, contudo, logo se viu o equívoco que representava.

A política do broken windows theory não diminuiu a criminalidade e, ao contrário disso, tornou mais cara a implantação da política de segurança criminal<sup>3</sup>. O recrudescimento da política de segurança ainda deteriorou o formato de policiamento comunitário, mais barato economicamente, e generalizou uma desconfiança da atuação policial por parte da comunidade, principalmente no que concerne aos afro-americanos, bem como uma majoração de custos e alta sobrecarga no sistema de justiça nova-iorquina (Wacquant, 2001, p. 44-45).

O exemplo mencionado bem refrata que o mero recrudescimento da política criminal e a utilização do Direito Penal como instrumento simbólico não trazem respostas satisfatórias

---

<sup>3</sup> Segundo Wacquant (2001, p. 36):

[...] a conversão nada comprova, se compararmos os resultados de Nova York aos de San Diego, outra grande cidade que aplica a community policing, entre 1993 e 1996, a metrópole californiana exige uma queda da criminalidade idêntica a de Nova York, mas ao preço de um aumento do efetivo policial de apenas 6%. O número de detenções efetuadas pelas forças da ordem diminui em 15% em três anos em San Diego, ao passo que aumenta em 24% em Nova York, atingindo a cifra astronômica de 314.292 pessoas presas em 1996 (o efetivo dos interpelados por infrações menores à legislação de drogas duplica para superar 54.000, ou seja, mais de mil pessoas por semana).





para lidar com a questão, pelo contrário, instaura incertezas e incongruências que prejudicam a proteção à vítima e nem ressocializa o agressor. Instaura-se uma concepção social cada vez mais adensada dentro da qual o autor da violência doméstica é um inimigo do sistema, estabelecendo, desde logo, juízos condenatórios, sem se estabelecer uma dinâmica de ressocialização social.

#### **4 A PROTEÇÃO ARTIFICIAL À VÍTIMA E A FALTA DE RESSOCIALIZAÇÃO DO AGRESSOR**

Uma crítica que deve ser formulada diante do recrudescimento unilateral, sem a adoção de outras medidas muitas vezes com maior resultado, é o caráter panfletário que isso rende. Com efeito, satisfaz o anseio e a lógica popular de que, endurecendo a sanção, obter-se-á um resultado mais efetivo, cria uma proteção que é artificial à vítima, sem fornecer um apoio a ela, e esquece-se de ressocializar o agressor. O resultado desse processo atávico é óbvio: não se diminui a violência doméstica e se utiliza do Direito Penal com expedientes pouco efetivos.

A artificialidade da proteção à vítima pode ser visualizada quando se ignora a imprescindibilidade de ressocialização do agressor e de adoção de demais providências que, evidentemente, impliquem majoração de custos. Não é razoável que a vítima de agressão doméstica fique sujeita a submissão de uma estrutura maior ou pior a depender do local da infração penal, sem o mínimo de parametrização, sem uma equipe de apoio técnica e psicossocial de amparo efetivo. Da mesma maneira, apenas a encampação pelo caminho do recrudescimento penal pouco contribui para o debate efetivo da temática; ao contrário disso, cria estereótipos.

A respeito da criação de estereótipos, Raul Zaffaroni (2007, p. 18) já asseverava que “o inimigo consiste em que o direito lhe nega sua condição de pessoa. Ele só é considerado sob o aspecto de ente perigoso ou daninho”. Ao analisar as políticas criminais latino-americanas, o mesmo autor (2015, p. 281) conclui: “A gravidade do conflito é ainda maior quando a autodeterminação do prisioneiro é consideravelmente baixa em razão da debilidade do seu ‘eu’ por efeito de anteriores intervenções do sistema pena [...]”. É necessário não se fomentar a criação de estereótipos, o que impede, por exemplo, que se enfoque realmente no



trabalho da questão.

Veja-se que, em nenhum momento, aqui se pugna pela prescindibilidade do Direito Penal. É necessário sim o enfrentamento da questão dentro das balizas do Direito Penal, uma vez que a violência doméstico familiar contra a mulher não é uma dinâmica de somenos importância. As estatísticas apontam para a importância de se conduzir e enfrentar essas infrações penais. Sucede que apenas recrudescer as rédeas do Direito Penal, acreditando que mudanças circunstanciais e corriqueiras na lei trará efeitos, implica cair na dinâmica do Direito Penal Simbólico, o que conduz à dinâmica de falsa proteção à vítima.

Insta rememorar que, quando da análise do caso *Maria da Penha*, apreciado em 4 de abril de 2001, a Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>4</sup> não somente concluiu que a investigação e a proteção judicial estavam recebendo uma tramitação negligente, ou seja, fora de um prazo razoável, mas também recomendou diversas providências de caráter reparador e ressocializatório, cujo ônus caberia ao Brasil providenciar. Durante o lapso temporal transcorrido, contudo, a inclusão da violência doméstica contra a mulher nos conteúdos educacionais somente foi disciplinado pela Lei 14.164/21.

Mesmo com as recomendações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, as quais não possuem somente um viés punitivo, demorou-se quase vinte anos para incluir a temática como tema transversal no currículo de aprendizagem. Embora a Lei 11.340/06 estabelecesse as medidas protetivas, no rol do art. 22, incisos, desde a sua redação original, somente mediante alterações da Lei 13.984/20 se observou o óbvio: a necessidade de se trabalhar também com o agressor. De fato, somente em 2020 vieram medidas protetivas de realização

---

<sup>4</sup> Nos termos do Relatório nº 54/01 do Caso 12.051 *Maria da Penha Fernandes vs Brasil*:

61. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos reitera ao Estado Brasileiro as seguintes recomendações: [...]. 2. Proceder a uma investigação séria, imparcial e exaustiva a fim de determinar a responsabilidade pelas irregularidades e atrasos injustificados que impediram o processamento rápido e efetivo do responsável, bem como tomar as medidas administrativas, legislativas e judiciárias correspondentes. [...] 4. Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil. A Comissão recomenda particularmente o seguinte: a) Medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica; [...] c) O estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às conseqüências penais que gera; d) Multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las dos recursos especiais necessários à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, bem como prestar apoio ao Ministério Público na preparação de seus informes judiciais. e) Incluir em seus planos pedagógicos unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como ao manejo dos conflitos intrafamiliares (CIDH, 2001).



de acompanhamento psicossocial do agressor e comparecimento a programas com vistas à reeducação.

Essas questões que chegam a ser intuitivas e óbvias foram esquecidas e continuam sendo levadas com pouca ênfase, ao passo que as leis penais são alteradas, muitas vezes de forma totalmente desnecessária. Um exemplo o art. 9º, §4º, advindo da alteração da Lei 13.871/19, na Lei Maria da Penha, dentro do qual se previu que o agressor deveria ressarcir o SUS pelos custos para o tratamento da vítima de violência doméstico-familiar.

Pergunta-se: qual a necessidade dessa redação se a cláusula geral do art. 927, caput, do CC já permitia isso? Qual a necessidade dessa alteração à luz do art. 63, caput, do CPP e do art. 387, VII, do CPP? É uma obviedade, chegando a ser um pleonasmo jurídico, que a agressão tratada pelo SUS possibilita a este buscar o devido ressarcimento. Isso não auxilia na condução da violência doméstica de forma segura e amadurecida, devendo a lei ser expressão desse diálogo comunicacional e não simplesmente em razão do que o clamor social conduz por si só, sem se saber por quais meios e instrumentos serão efetivadas as pretensões legais.

A produção legal deve ser produto de uma discussão amadurecida, envolvendo todos os impactados, com a possibilidade que eles se manifestem e expressem suas posições. É com lastro nessa dinâmica que se expressa o agir comunicativo habermasiano, dentro do qual a comunicação assume papel de relevo na construção de consensos. Inexiste espaço para estabelecimento do elo comunicacional e muito menos espaço para a consensualidade se os envolvidos não são satisfatoriamente ouvidos e, nessa dinâmica, deve abrir locais para discussão, o que não ocorre. Ao se utilizar do Direito Penal como primeira alternativa, não se enfrentam as demais nuances do problema.

Atualmente, nessa dinâmica de sucessivas alterações fortuitas da legislação, ocorrem situações absurdas. Analisando, por exemplo, o art. 129, §13, do CP, ou seja, a prática de lesão corporal leve, em contexto de violência de gênero, possui reprimenda penal menor do que a prática de maus tratos a animais domésticos, prevista no art. 32, §1º-A, da Lei 9.605/98 cuja sanção penal chega até a 5 anos. Os crimes contra a ordem tributária, previstos no art. 1º, incisos, da Lei 8.137/90 e contra a relação de consumo, previstos no art. 7º, incisos, da Lei 8.137/90, possuem penas maiores do que agredir fisicamente uma mulher em situação de violência doméstico-familiar.

Veja-se que essas alterações fortuitas não promovem o diálogo comunicativo,



permitindo que as leis penais expressem um espaçamento de consensualidade. Ao contrário disso, essa utilização fortuita do Direito Penal é banalizar o instrumento, sem se focar demais nuances da questão, reduzindo-a como se a situação se encontrasse meramente no aspecto penal. O resultado disso é sofrível, posto que o agressor, ao invés de ser visualizado como inimigo, deveria, desde antes, ser trabalho para fins de sua ressocialização também, sem prejuízo de se estabelecer uma proteção efetiva e real à vítima.

Aliás, uma das funções da pena perpassa pela ressocialização do agressor. A estrutura meramente punitivista não corresponde ao que foi decidido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Maria da Penha. Não se implementar medidas ressocializatórias e nem se focar demais estruturas que permitam uma ponte comunicacional não enfrenta realmente a questão analisada. O Sistema de Justiça se limita a expedir condenações, os condenados-agressores cumprem a sanção e, mais tarde, novamente estão em um novo relacionamento amoroso e reproduzindo o mesmo ciclo, uma vez que não houve qualquer trabalho intersetorial na ressocialização do agressor.

A proteção forjada a partir do Direito Penal é insuficiente, insatisfatória e muitas vezes oculta a falta de comprometimento, principalmente, dos entes públicos de enfrentar a situação, inclusive por intermédio de políticas públicas e mediante a injeção de recursos financeiros para tanto. Sempre foi necessário o recrudescimento da violência de gênero em contexto doméstico-familiar, contudo, não se explorar demais nuances e se enveredar unicamente por um viés meramente repressivo, não vem promovendo um efeito desejado. Ao contrário disso, aparenta-se que vem dando solução ao anseio popular, o Sistema de Justiça aparenta enfrentar o problema e, enfim, as estatísticas cada vez mais severas permanecem atavicamente.

Da mesma maneira, explorar somente a perspectiva sancionatória por intermédio das leis extrapenais, como as leis que vedam que condenado por violência doméstica se registre em órgãos de classe da profissão ou exerçam funções públicas, não é o mais adequado. Com efeito, auxiliar a criação de uma figura como inimiga não somente impossibilita a discussão comunicacional que deveria ocorrer, mas também, no fim, atinge a própria vítima que deveria ser protegida e amparada pelo Sistema de Justiça.

É fato que se agressor não exercer trabalho remunerado muitas vezes quem vai sofrer os efeitos dessa marginalização não é ele somente, mas também os filhos do casal e, inclusive, a vítima de violência doméstica, a qual seja dependente econômica dele ou acaso custeie os



gastos dos filhos do casal. Essas soluções mais simplistas e que enveredam unicamente pela questão sancionatória, seja de natureza penal ou não, pouco atingem de efeito protetivo e, ao contrário disso, podem prejudicar as partes mais vulneráveis e que deveriam ser protegidas.

## 5 NOVAS PERSPECTIVAS PARA ALÉM DA PUNIÇÃO

Longe de esgotar a discussão, é cristalino observar que somente o viés repressivo e a utilização do Direito Penal pouco resultado tendem a fornecer no enfrentamento da violência doméstico-familiar contra a mulher. Aliás, duas perspectivas mereceriam uma melhor análise e compreensão, podendo auxiliar e contribuir para se atingir um resultado mais eficiente na perspectiva preventiva e ressocializadora.

A primeira concerneria à revisão à impossibilidade da aplicação da justiça negociada no caso da violência doméstico-familiar contra a mulher em alguns aspectos. É sabido que a reprimenda penal e o enfoque apenas no panorama repressivo podem afastar a mulher-vítima da comunicação de seu caso às autoridades competentes, principalmente se ela souber que a possibilidade de se continuar ou não a persecução penal não fica a seu critério, em se tratando de lesões corporais leves.

Considerar unilateralmente as ações penais incondicionadas envolvendo lesão corporal em contexto de violência de gênero, não foi a melhor solução, seja porque a vítima, sabendo dessa informação, pode negar a comunicar o fato e a procurar auxílio, seja porque, posteriormente, em audiência, ela pode negar a comparecer e a, inclusive, a depor em juízo. Esse cenário de recrudescimento de política criminal, ao descompasso da vontade da vítima, desde que obviamente se esta não estiver viciada, não parece que seja a melhor solução.

Ainda assim o pior fica com o afastamento completo da justiça negociada. De fato, quanto à transação penal, seria um absurdo, uma vez que representaria um nítido retrocesso novamente comparando a violência doméstico-familiar ao cenário de infração de menor potencial ofensivo. Sucede, contudo, que, no que concerne à suspensão condicional do processo e até mesmo aos acordos de não persecução penal, não seria de todo ruim a sua aplicação, obviamente, com outras roupagens e enfocando, principalmente à vítima.

De fato, é vedada a aplicação tanto da suspensão condicional do processo como do acordo de não persecução penal nas situações de violência doméstico-familiar contra a



mulher. Abstratamente, contudo, possibilitar a aplicação daqueles institutos, fixando um prazo, inserindo o agressor em programas educativos e ressocializadores, não seria algo ruim. O interesse da vítima, em alguns casos, não é da punição do agressor, mas sim de uma mudança comportamental, isto é, um viés mais ressocializador, preventivo do que repressivo.

Sob essa análise, acaso fosse possível, fornecer propostas de suspensão condicional do processo ou até mesmo acordo de não persecução penal, dentro dos quais o agressor ficaria sendo vigiado por alguns anos, submetido a programas educacionais, permitindo à vítima ser ouvida para ver se ela anuiu ou não à solução consensual, seria a melhor solução para o imbróglio. Evidentemente, essa suspensão ou o acordo dependeriam da vontade da vítima e serviria para permitir esta ter um contato mais próximo e vigilante do Sistema de Justiça, uma vez que caberia ao Ministério Público formular a proposta e o juiz homologar e, inclusive, fiscalizar o cumprimento.

Nesse período dentro do qual o Sistema de Justiça vigiaria o agressor seriam estabelecidos programas educacionais a serem cumpridos e, acaso aquele não obedecesse as condições fixadas, como comparecimento a rede de proteção de violência doméstica, participação dos trabalhos de rede ou ainda viesse a praticar qualquer outra infração penal, a ação penal prosseguiria e se ultimaria no julgamento penal. Cabível destacar ainda que, nesse período de prova fixado, seja na suspensão ou como instrumento no acordo de não persecução penal, a vítima deveria ser ouvida e trabalhada por intermédio da rede de apoio intersetorial.

Veja-se que a proposta é de um acompanhamento e de aplicação de alguns instrumentos de justiça penal negociada, focando a vigilância da relação agressor e vítima e possibilitando ao Sistema de Justiça ficar a par e a intervir imediatamente diante da possibilidade de reiteração. Isso traz mais responsabilidade ao Sistema de Justiça e oferece respostas muitas vezes mais conciliáveis ao desejo das vítimas do que meramente prosseguir com a persecução penal e condenar o agressor, sem qualquer medida ressocializatória ou preventiva.

Nesse contexto, a condenação penal simplesmente, sem outras medidas, é a resposta mais simples e imediata que pode ocorrer. De fato, o Sistema de Justiça processa o agressor, condena-o, contudo, pela proporção da pena sequer fica em regime prisional fechado. Cumpre o agressor a resposta estatal cuja execução é suspensa em geral pelo sursis penal e, após isso, todos acreditam que o problema foi sanado, quando não o foi. A responsabilidade do Sistema



de Justiça, nessa perspectiva, cinge-se a investigar, denunciar e a condenar, sem qualquer amparo à vítima, sem se saber se a vítima e agressor estão juntos e como é a dinâmica de relacionamento deles. Enfim, são nítidas a falhas de perspectivas.

Ainda que seja polêmica a respeito da possibilidade de se aplicar alguns institutos da justiça penal negociada a esses casos, outra alternativa seria criar uma processualidade diversa da penal. Em outras palavras, tal como ocorre nas questões atinentes aos adolescentes em que podem responder pela prática de atos infracionais e também serem protegidos por medidas de proteção, deveria haver um rito próprio para a segunda perspectiva no que toca à violência doméstico-familiar contra a mulher, inserindo o enfoque protetivo à vítima.

Significa propor a divisão de processos, um dentro do qual se apuraria a responsabilidade penal do agressor e outro que procuraria ver se a mulher continuaria ou não em uma situação de risco e quais as medidas necessárias para retirá-la dessa situação. Veja-se que, diversamente do processo criminal, o outro processo, com caráter mais protetivo, veria o que a vítima necessitaria para sair do contexto de ciclo de violência, possibilitando ao Sistema de Justiça realizar as requisições pertinentes, inclusive, fornecendo à vítima acompanhamentos periódicos.

Ademais, a medida de proteção poderia ter ainda um forte caráter ressocializador na perspectiva do agressor, uma vez que o acompanhamento intersetorial da rede ocorreria na conjuntura do próprio casal, caso vítima e agressor ainda mantivessem o vínculo afetivo. O envio de relatórios periodicamente pela rede de proteção e a proximidade do Sistema de Justiça com a evolução da dinâmica do casal possibilitariam uma resposta mais efetiva e muitas vezes mais interessante na perspectiva da própria vítima do que explorar unicamente o enfoque punitivo e repressivo.

Seviria, inclusive, para diagnosticar o progresso do próprio agressor e da vítima na sua dinâmica familiar, a questão do tratamento com os filhos, enfim, os benefícios seriam muito mais perceptíveis. Sucede que é fato, seja a aplicação de institutos da justiça penal negociada, seja esse enfoque bivalente com caráter preventivo e ressocializador, as medidas para serem exitosas demandam a estruturação mínima do Sistema de Justiça e, principalmente, recursos financeiros. Assim sendo, novamente se ratifica que é um absurdo até hoje não se ter o mínimo de parametrização do funcionamento das redes de proteção às vítimas de violência doméstico-familiar.



Em alguns municípios, o acompanhamento é feito pelos CREAS, os quais não atuam exclusivamente na área de violência doméstico-familiar contra a mulher. Em outros, é feito pelo CRAS, englobando as funções de toda a Secretaria Municipal de Assistência Social naquele órgão. Em outros, há Secretaria Municipal destinada ao assunto e, em outros, fica tudo submetido à própria Secretaria Municipal de Assistência Social. Ao passo disso, não há repasses financeiros específicos, seja da União, seja dos Estados, com o intuito de se estruturar, ainda que minimamente e de forma condizente, os serviços responsáveis por acolher as mulheres vítimas de violência doméstico-familiar contra a mulher.

Os programas sociais destinados a mulheres vítimas de violência doméstico-familiar contra a mulher, em igual sentir, são pouquíssimos perto da demanda. Em alguns municípios, há projetos que visam ao auxílio financeiro para o rompimento do ciclo de violência, seja providenciando local para a mulher, seja promovendo incentivos à capacitação dela. Em outros, por sua vez, não há absolutamente nada além dos programas genéricos submetidos à própria Pasta da Secretaria Municipal de Assistência Social.

E os anos passam e entram e as políticas públicas implementadas são aquelas de praticamente sem custo orçamentário e de caráter de conscientização. As demais que demandam planejamento e gastos caem no esquecimento e cada ente federado faz segundo o que acredita que seja prioritário ou não. O resultado disso é uma diferença de tratamento e de recepção da mulher vítima de violência doméstico-familiar, levando a quadros de revitimização e de agravamento de abusos. Ao passo disso, mudam-se as leis penais quase que anualmente, acreditando que nelas a mudança ocorrerá, quando as experiências criminológicas apontam o inverso.

Não há espaço para o estabelecimento do agir comunicativo habermasiano sem criar cenários de confiança, ou melhor, sem se estabelecer a confiança da vítima nos serviços de atendimento que deveriam e devem ser especializados nessa temática. A criação de espaços de consensos deve ser perenizado visualizando o agressor não somente como alguém que deve receber a reprimenda penal, mas sobretudo, como um indivíduo que deve ser trabalhado e ressocializado a fim de impedir que ele faça novas e potenciais vítimas.

Não se diga que a conduta do agressor seja irrelevante. Obviamente que não se trata disso. Agora, acreditar que explorando o viés repressivo, sem perpassar por outras nuances, que será atingida a função ressocializadora da pretensão penal é um onirismo. Significa usar o





Direito Penal Simbólico e vender uma falsa proteção à sociedade, quando, na realidade, sabe-se que o agressor continuará a relacionar com outras mulheres e a reproduzir os mesmos comportamentos se não for trabalhado dentro do Sistema de Justiça.

## 6 CONCLUSÃO

Inegavelmente a Lei 11.340/06 foi e é uma grande conquista social e jurídica, quebrando a tradição de tratar os crimes de violência doméstico-familiar contra a mulher como se fossem de menor potencial ofensivo. Por óbvio, diante das estatísticas altas, era mais do que perceptível que a violência doméstico-familiar contra a mulher não era infração de menor potencial ofensivo e deveria receber uma reprimenda a contento.

A Lei 11.340/06 veio a ser essa resposta, diante do caso célebre de condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos, em razão da omissão do Sistema de Justiça no caso Maria da Penha. Sucede que, embora o tratamento devesse ser mais severo, o que se observa no decorrer dos anos é uma alteração legal excessiva em alguns casos e, sem prejuízo disso, pouca evolução na questão ressocializadora e preventiva da infração penal, como se o enfoque repressivo resolveria todo o imbróglio.

Essa situação do fracasso da exploração repressiva pode ser assimilada a partir da política do broken windows, aplicada em Nova York. Observou-se que o recrudescimento unilateral da política de segurança pública não atinge o efeito preventivo e ressocializador e, ao contrário disso, pode trazer mais prejuízos do que benefícios. Essa experiência pode ser tomada como lição nas mudanças da repressão da violência doméstico-familiar contra a mulher no Brasil.

Não significa dizer que a lei penal e outras leis sancionatórias não devam ser modificadas. É cediço, porém, que o produto legal deve ser um resultado de interação dos agentes envolvidos, sendo desejável a interação comunicacional racionalizada a partir da criação de consensos comunicativos. Sob essa dinâmica, leis açodadas e que correspondem apenas ao senso comum da população muito pouco contribuem para a seriedade com que o assunto deveria ser abordado a partir de experiência criminológicas já ocorridas anteriormente.

A partir dessa dinâmica poderia ser enfocada ou a aplicação de alguns instrumentos de



justiça penal negociada, desde que com o assentimento da vítima, e observadas algumas adaptações ou a criação de um procedimento civil próprio de medida de proteção à vítima. Essas dinâmicas possibilitariam ao Sistema de Justiça um conhecimento mais aproximado dos fatos e a intervenção em caso de necessidade do que a mera ideia repressiva, dentro da qual o Sistema de Justiça somente investiga, processa e julga e ignora se a vítima voltou com o agressor e se eles estão bem ou não.

Essa exploração do viés repressivo pouco contribui para o enfrentamento da questão, sem se adotar o engajamento de demais setores e nuances. É panfletário dizer que é prioritário o enfrentamento da questão da violência doméstico-familiar quando se analisa que somente se cria um viés repressivo, sem se adotar medidas preventivas e ressocializadoras, porque, afinal, estas últimas implicam custos e os entes públicos, em geral, não querem encampar esses custos financeiros em razão de não haver capitalização política no assunto.

É abissal a diferença de tratamento a que se sujeita a vítima de violência doméstico-familiar dentro de um mesmo País a depender de onde o crime ocorreu. Em alguns locais, não há sequer estrutura especializada para a sua recepção. Em outros, inexistente qualquer política pública setorizada para o atendimento da questão, ficando tudo na amplitude albergada pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Tudo isso porque, afinal, essas medidas representam gastos e, no fundo, pela pouca possibilidade de benefício político, enfoca-se no Direito Penal e no viés sancionador, que sai mais econômico, como se esses instrumentos fossem resolver o imbróglio.

O problema disso é que o agressor que só recebe a reprimenda penal, a qual é ínfima, novamente se encontrará logo no seio da sociedade e vai se relacionar, se não com a mesma vítima com outra pessoa, e nisso tendem a se repetir os mesmos comportamentos. Nessa perspectiva, possibilita-se o avanço da dinâmica de violência até se culminar a casos extremados, dentro dos quais aí sim se encontra impossibilitado trabalhar qualquer perspectiva ressocializadora e preventiva, como ocorre com os feminicídios.

Essa artificialidade de proteção e a exploração do Direito Penal e das leis sancionatórias como instrumentos redentor da criminalidade gera um prejuízo na proteção eficiente da vítima e reproduz o agressor e seu comportamento no meio social. Enfim, é preciso enfrentar o problema com a seriedade que o caso requer e, sobretudo, deixar a retórica de lado para realizar planejamentos na área e execuções, inclusive, aplicando recursos



financeiros para tanto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa. O sistema penal acusatório e a nova perspectiva da valoração dos elementos investigativos pré-processuais. **Revista Jurídica UNIGRAN**, Dourados, v. 25, n. 50, jul./dez., 2023. Disponível em: [https://www.unigran.br/dourados/revista\\_juridica/ed\\_atual/artigos/artigo09.pdf](https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_atual/artigos/artigo09.pdf). Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **O poder judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha**. Brasília, DF: 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/relatorio-violencia-domestica-2023.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Pesquisa nacional de violência contra a mulher**. 10. ed. Brasília, DF: DataSenado, 2023. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pdfs/ebook\\_pes\\_nacional\\_de\\_violencia\\_conta\\_a\\_mulher.pdf/](https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pdfs/ebook_pes_nacional_de_violencia_conta_a_mulher.pdf/). Acesso em: 18 mar. 2024.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência contra mulher**. Pesquisa visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil. São Paulo: FBSP, 2013. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/painel-violencia-contra-a-mulher/>. Acesso em: 18 mar. 2024.

FUZIGER, Rodrigo. **Direito penal simbólico**. Curitiba: Ed Juruá, 2015.

MUNÓZ CONDE, Francisco. **Derecho penal y control social**. Jerez de la Frontera: Fundación Universitaria de Jerez, 1985.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório 54/01**. Caso 12.051. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil, 4 de abril de 2001. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2396867>. Acesso em: 18 mar. 2024.

SILVEIRA, Priscila Cristina Silva da. **A análise retrospectiva da exposição de motivos da lei Maria da Penha: um diálogo sobre a eficácia das intenções legislativas diante da necessidade de proteção da dignidade da mulher**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/30301>. Acesso em: 18 mar. 2024.

VENTURI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol. Introdução: as mulheres brasileiras no início do século XXI. In: VENTURI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol; OLIVEIRA, Suely de. **A mulher brasileira nos espaços público e privado**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 15-30. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf->



files/bueros/brasilien/05629-introd.pdf. Acesso em: 18 mar. 2024.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. 2. ed. Rio de Janeiro, 2007.