# 9 - Estudo sobre Evidências Acerca da Efetividade das Medidas Protetivas de Urgência no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres no Brasil

*Study on Evidence Regarding the Effectiveness of Urgent Protective Measures in Coping with Domestic and Family Violence Against Women in Brazil*

Patricia Miranda Pereira[1]
Ana Cláudia Santana[2]
Benvinda Fernandes de Macedo Martins[3]
Luciana Marques da Silva[4]
Luiza Cattoni Carvalho Pinto[5]

## RESUMO

A violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil constitui um fenômeno complexo e estrutural que demanda respostas estatais contínuas e intersetoriais. O presente artigo analisa o panorama de evidências científicas e institucionais acerca da efetividade das Medidas Protetivas de Urgência (MPU) previstas na Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) na prevenção da violência de gênero e do

1 Advogada, mestranda em Segurança Pública e Cidadania pela UEMG, com pós-graduação em Mediação e Direitos Humanos. E-mail: patriciamapre@gmail.com.

2 Pós-graduada lato sensu em Direito do Trabalho pela Universidade Candido Mendes (UCAM) desde 2007. É servidora pública do Estado de Minas Gerais e, atualmente, exerce a função de Analista Jurídica na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais. E-mail: anita28122000@yahoo.com.br.

3 Graduada em Gestão de Recursos Humanos, mestranda em Segurança Pública e Cidadania pela UEMG e membro do Comitê de Enfrentamento à Violência Doméstica de Contagem. É instrutora do Ministério da Justiça pela Senasp no Curso Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica. E-mail: benvinda.martins@contagem.mg.gov.br.

4 Perita Judicial em processos relacionados a tratamento médico-hospitalar, fornecimento de medicamentos, aposentadoria por invalidez e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Especialista em Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (FAFICH/UFMG). E-mail: acessosocial@gmail.com.

5 Mestre em Segurança Pública pela Universidade Estadual de Minas Gerais. Analista Executiva de Defesa Social na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais. Pesquisadora na Universidade Estadual de Minas Gerais e pesquisadora voluntária na Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: luizacattoni1511@gmail.com.

feminicídio. A metodologia apoia-se em revisão bibliográfica integrativa e análise documental de indicadores secundários provenientes de fontes institucionais e técnico-científicas (Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP, Conselho Nacional de Justiça – CNJ e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA). A literatura analisada sugere que, embora as MPU representem mecanismo central na salvaguarda da integridade feminina, sua efetividade material — compreendida como a capacidade de inibir novas agressões e conter desfechos letais — condiciona-se à articulação da rede de atendimento e à fiscalização ostensiva. A constatação empírica de que a maioria das vítimas de feminicídio consumado não possuía ordens protetivas ativas é debatida na literatura sob a hipótese de um potencial efeito dissuasório da medida concedida, ao mesmo tempo em que evidencia severos entraves de subnotificação e barreiras de acesso aos órgãos de proteção. Conclui-se que o aprimoramento da política pública pressupõe investimentos em integração de fluxos, governança de dados, monitoramento eletrônico e estratégias multidisciplinares.

**Palavras-chave:** Lei Maria da Penha; Medidas Protetivas de Urgência; rede de atendimento; segurança pública; feminicídio; políticas judiciárias.

## ABSTRACT

Domestic and family violence against women in Brazil constitutes a complex and structural phenomenon that requires continuous and intersectoral state responses. This article analyzes the landscape of scientific and institutional evidence regarding the effectiveness of Urgent Protective Measures (UPM) provided by Law No. 11,340/2006 (Maria da Penha Law) in preventing gender-based violence and femicide. The methodology is based on an integrative literature review and documentary analysis of secondary indicators from institutional and technical-scientific sources (Brazilian Public Safety Forum – FBSP, National Council of Justice – CNJ, and Institute for Applied Economic Research – IPEA). The reviewed literature suggests that, while UPMs represent a pivotal mechanism for safeguarding female integrity, their substantive effectiveness — understood as the actual capacity to deter recurrent violence and prevent lethal outcomes — depends directly on the coordination of the care network and proactive enforcement. The empirical finding that the majority of completed femicide victims did not have active protective orders is addressed in the literature under the hypothesis of a potential deterrent effect of granted orders, while concurrently pointing to critical underreporting and structural barriers to accessing institutional protection. It is concluded that strengthening public policy demands investments in workflow integration, data governance, active monitoring technologies, and multidisciplinary intervention strategies.

**Keywords:** Maria da Penha Law; Urgent Protective Measures; care network; public safety; femicide; judicial policies.

## 1 INTRODUÇÃO

As Medidas Protetivas de Urgência (MPU) consagradas na Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha – LMP) representam a dimensão mais premente da resposta estatal frente à violência doméstica e familiar contra a mulher. Longe de operarem como meros atos processuais burocráticos, as MPU constituem o cerne da resposta integral preconizada pela legislação, estruturada com foco precípuo na prevenção do dano, na interrupção do ciclo abusivo e na contenção da escalada do conflito. Nesse contexto, a efetividade das medidas protetivas deve ser compreendida em sua dimensão estritamente material: a sua capacidade empírica de fazer cessar os atos de violência e salvaguardar a vida da vítima, prevenindo, em última instância, a sua manifestação mais extrema e irreversível, o feminicídio.

A viabilidade prática dessa tutela material, contudo, é indissociável da existência e do funcionamento de uma rede articulada de enfrentamento e atendimento à mulher em situação de violência. Essa rede intersetorial congrega serviços da segurança pública (delegacias especializadas e patrulhas ostensivas), órgãos do sistema de justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) e equipamentos das áreas de assistência social, saúde e abrigamento. A rede é indispensável para a efetividade protetiva, porque a ordem judicial, quando isolada, não possui meios de alterar a realidade material da vítima; somente o suporte assistencial, o atendimento psicossocial e a fiscalização policial ostensiva são capazes de garantir a sustentação da segurança no território comunitário e fornecer condições para que a mulher rompa a dependência relacional e econômica em relação ao agressor.

Ao longo da trajetória de aplicação da Lei Maria da Penha, desenhou-se um conjunto relevante de políticas públicas e judiciárias voltadas a equacionar os gargalos de efetividade das medidas protetivas. No âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), destacam-se a formulação e a implementação obrigatória do Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR), instrumento concebido para padronizar a aferição de gravidade do caso desde o primeiro atendimento policial, orientando a decisão judicial de forma tempestiva. No campo da segurança pública, difundiram-se modelos especializados de patrulhamento preventivo, a exemplo da Patrulha Maria da Penha e das rondas especializadas das Polícias Militares e Guardas Municipais.

Paralelamente, o Poder Executivo federal, por intermédio do Ministério das Mulheres, elaborou as *Diretrizes Nacionais para o Fluxo*

*de Medidas Protetivas de Urgência*, documento que visa uniformizar e agilizar o trâmite procedimental entre os serviços policiais, o Ministério Público e o Judiciário, combatendo a morosidade e a fragmentação no encaminhamento dos expedientes. Soma-se a isso a criação do Painel de Monitoramento de Medidas Protetivas pelo CNJ e a publicação periódica de diagnósticos institucionais sobre os fluxos e tempos de resposta do Poder Judiciário, iniciativas que passaram a conferir transparência às taxas de concessão e aos nós de estrangulamento que afetam o processamento dessas ações em todo o território nacional.

Contudo, decorridas quase duas décadas de vigência da lei, o enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil convive com um dilema empírico: enquanto os registros oficiais demonstram um crescimento exponencial e contínuo no número de medidas protetivas distribuídas e deferidas, os índices gerais de feminicídios permanecem em patamares alarmantes e resistentes. Esse cenário suscita o problema central que orienta esta pesquisa: quais são as evidências disponíveis na literatura e nas estatísticas públicas acerca da efetividade das MPU na inibição do feminicídio e quais entraves operacionais fragilizam a sua conversão em segurança real para as mulheres?

Cumpre destacar as limitações metodológicas que circunscrevem a análise empírica deste estudo. A investigação baseia-se primordialmente em dados secundários oriundos de registros administrativos policiais e de sistemas informatizados do Poder Judiciário, os quais frequentemente refletem disparidades metodológicas entre as unidades federativas. Ademais, persistem lacunas de transparência e de atualização em portais estaduais de segurança pública, somadas a oscilações regionais substanciais nas práticas de tipificação criminal do feminicídio e nos registros de descumprimento de medidas, fatores que impõem limites à consolidação de inferências causais definitivas.

O objetivo deste artigo é analisar o conjunto de evidências científicas e institucionais sobre a efetividade das medidas protetivas de urgência como instrumento de prevenção da violência de gênero e do feminicídio no Brasil, examinando os entraves normativos, procedimentais e materiais que condicionam a sua aplicação. Para além desta introdução, o estudo organiza-se em mais quatro seções e nas considerações finais. A segunda seção discute a evolução normativa e o marco teórico da violência estrutural de gênero. A terceira seção analisa a natureza jurídica, o fluxo procedimental e os avanços institucionais recentes em torno das MPU. A quarta seção examina a metodologia do estudo e as evidências

quantitativas relativas a deferimentos, reincidência e letalidade. A quinta seção aborda os entraves institucionais à fiscalização material e o papel desempenhado pelas tecnologias de monitoramento, delineando perspectivas para o aprimoramento das políticas públicas do setor.

## 2 EVOLUÇÃO NORMATIVA E A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL DE GÊNERO NO BRASIL

A compreensão da violência doméstica e familiar contra a mulher exige, preliminarmente, o reconhecimento de que tal fenômeno não se esgota em condutas individuais de desvio ou agressão física, mas encontra-se profundamente inserido em uma estrutura social de assimetrias históricas. Esta seção examina a transição do marco jurídico brasileiro e a fundamentação teórica que sustenta o dever de uma tutela estatal diferenciada, afirmativa e especializada.

Historicamente, o sistema jurídico nacional conferiu tratamento privatista e de menor relevância à violência doméstica, relegando agressões conjugais graves à esfera doméstica ou a mecanismos processuais conciliatórios genéricos. Antes da promulgação da Lei Maria da Penha, os crimes cometidos no âmbito doméstico eram ordinariamente processados sob os auspícios da Lei nº 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), procedimento que frequentemente culminava na homologação de acordos civis e na fixação de penas alternativas pecuniárias, a exemplo da doação de cestas básicas (Bianchini, 2022). Essa prática institucional consolidou um persistente sentimento de impunidade, desestimulava a denúncia e perpetuava a invisibilidade das vítimas perante o aparato estatal (Bianchini, 2022).

A inflexão paradigmática desse modelo resultou, preponderantemente, da atuação e pressão de organismos internacionais de direitos humanos. O emblemático caso de Maria da Penha Maia Fernandes (Caso 12.051), processado perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), redundou na responsabilização internacional do Estado brasileiro por tolerância, negligência e mora judicial sistemática no enfrentamento da violência contra a mulher. A CIDH recomendou não somente a conclusão do processo penal contra o agressor, mas a adoção urgente de medidas estruturantes de ordem legislativa, judiciária e administrativa para prevenir, sancionar e erradicar tais práticas lesivas. Esse pronunciamento impulsionou a internalização definitiva das diretrizes da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência

contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994) e da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), culminando na promulgação da Lei nº 11.340/2006.

A Lei Maria da Penha rompeu com a tradição punitivista estrita ao inaugurar um microssistema protetivo multidisciplinar. Conforme observa Dias (2021), a legislação brasileira alinhou-se aos ordenamentos mais avançados do direito comparado justamente por conjugar sanções criminais com mecanismos expressos de assistência social, saúde e prevenção civil-cautelar. Desse modo, subtraiu-se do Direito Penal o monopólio da resposta à violência de gênero, reconhecendo-se que a preservação da integridade feminina pressupõe salvaguardas que antecedem e transcendem a mera condenação carcerária do autor do fato (Dias, 2021).

## 2.1 O CONCEITO DE VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E O PAPEL DO ESTADO

A sustentação teórica do presente artigo ancora-se nas noções conceituais de patriarcado e violência estrutural de gênero. Para Saffioti (2004, p. 76), a violência de gênero constitui um vetor primordial de manutenção da assimetria e da dominação social masculina, operando como um mecanismo histórico de controle sobre a subjetividade, a sexualidade e a autonomia das mulheres. A autora ressalta que o patriarcado atua como uma engrenagem social viva e integrada, articulando-se com as clivagens de raça e classe para compor uma matriz interconectada de dominação e subalternização (Saffioti, 2004).

Sob essa chave analítica, a violência doméstica assume caráter estrutural na medida em que se reproduz mediante instituições, práticas costumeiras e valores simbólicos que naturalizam o controle sobre o gênero feminino. Biroli (2018) pontua que a demarcação hierarquizada entre os espaços público e privado, somada à divisão sexual do trabalho, atua para confinar conflitos vitais à órbita do lar e reforçar a dependência socioeconômica de muitas mulheres. Nesse cenário, o papel do Estado na consecução de políticas públicas de segurança pública e justiça não pode assumir perfil meramente reativo ou burocrático; deve pautar-se por uma intervenção estruturante e transformadora (Biroli, 2018).

A outorga estatal das Medidas Protetivas de Urgência representa uma resposta direta contra essa inércia, afirmando que a dignidade da mulher ostenta o estatuto de direito humano fundamental e bem jurídico,

dotado de indisponível interesse público. Não obstante, a literatura crítica adverte que a conversão da norma jurídica em emancipação efetiva depende da capacidade do sistema institucional de superar julgamentos morais e práticas burocráticas no momento do atendimento inicial. Quando desprovidos de preparo técnico continuado, os órgãos estatais tendem a incorrer em processos de revitimização institucional, enfraquecendo a confiança da mulher nos canais formais de denúncia.

Ademais, conforme sublinha a perspectiva teórica sobre a violência de gênero, os atos de agressão e coerção conjugal operam sob matrizes simbólicas associadas ao chamado "mandato de masculinidade", exercendo frequentemente uma função de disciplina, soberania e comunicação intragênero (Segato, 2016). Sob a ótica da interseccionalidade, tais opressões sobrepõem-se a profundas assimetrias raciais e de classe, agravando a vulnerabilidade material e tornando mais custoso o rompimento do vínculo abusivo para mulheres periféricas e negras (Akotirene, 2019; Crenshaw, 2002). Essa conjuntura expõe os limites de providências meramente restritivas de contato pessoal, desacompanhadas de amparo econômico imediato — a exemplo da subutilização e da reduzida eficácia prática dos alimentos provisionais previstos no texto legal —, gerando desamparo substancial sobre mulheres que necessitam de sustentabilidade financeira autônoma para cessar o ciclo de convivência violenta.

## 3 AS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA: NATUREZA JURÍDICA, FLUXO PROCEDIMENTAL E DIRETRIZES INSTITUCIONAIS

As Medidas Protetivas de Urgência (MPU) constituem o núcleo operativo da Lei Maria da Penha, viabilizando a conversão imediata do mandamento legal protetivo em intervenção estatal concreta no cotidiano das mulheres. Esta seção examina a consolidação da natureza jurídica dessas medidas, os ritos que disciplinam sua concessão e os instrumentos institucionais concebidos para mitigar os históricos gargalos de processamento nos sistemas de segurança pública e justiça.

A caracterização da natureza jurídica das MPU suscitou, durante anos, controvérsias dogmáticas e práticas nos tribunais brasileiros. Inicialmente, prevalecia na jurisprudência uma leitura restritiva que as condicionava à instrumentalidade processual penal típica, impondo a instauração de inquérito policial ou a propositura de ação penal

como pressupostos inafastáveis para a manutenção da tutela. Essa subordinação criava um grave vácuo de proteção: caso a mulher decidisse não representar criminalmente contra o agressor ou optasse por desistir do procedimento penal, a medida cautelar era rotineiramente revogada, restabelecendo de imediato a exposição ao risco.

A superação desse impasse decorreu de expressivo movimento de pesquisa acadêmica e produção institucional. Estudos diagnósticos promovidos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e revisões analíticas da literatura demonstraram que a eficácia protetiva exige o reconhecimento da autonomia material do instituto (Norat *et al.*, 2022). Esse entendimento consolidou-se em âmbito normativo com a sanção da Lei nº 14.550/2023, que alterou o art. 19 da Lei nº 11.340/2006 para positivar, de forma expressa, a natureza satisfativa e autônoma das MPU. Conforme dispõe o texto legal reformado, a concessão e a vigência das providências de urgência independem da tipificação penal da conduta, do ajuizamento de ações cíveis ou criminais, da existência de inquérito formal ou da lavratura de auto de prisão em flagrante, devendo a tutela subsistir enquanto perdurar o risco à integridade da vítima (Brasil, 2023a).

Segundo a sistemática da Lei Maria da Penha, as MPU desdobram-se em dois grandes grupos: (i) providências direcionadas a obrigar o agressor (art. 22), as quais contemplam o afastamento do lar comum, a proibição de aproximação e de contato por qualquer meio de comunicação com a ofendida e familiares, e a restrição ou suspensão de posse e porte de armas de fogo; e (ii) providências voltadas diretamente à proteção da vítima (arts. 23 e 24), que incluem o encaminhamento a programas governamentais de acolhimento, o restabelecimento da posse do imóvel familiar, a separação de corpos e medidas assecuratórias de bens e patrimônio. Trata-se de um rol legal exemplificativo, que confere ampla discricionariedade vinculada ao magistrado para decretar outras medidas inominadas estritamente necessárias à salvaguarda da mulher, sob a égide do princípio da proteção integral (Bianchini, 2022; Dias, 2021).

No que tange à dinâmica procedimental, a lei desenhou um fluxo orientado pela celeridade absoluta, partindo da premissa de que a dilação temporal amplia exponencialmente o risco à vida. O procedimento inicia-se ordinariamente perante a autoridade policial — preferencialmente na Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) — que deve colher a tomada a termo do relato, aplicar os quesitos de avaliação de risco e encaminhar o expediente ao juiz no prazo de até 48 horas. O magistrado, em idêntico prazo legal de 48 horas, deve deliberar sobre a outorga das

medidas pleiteadas. Com vistas a coibir a desproteção em localidades desprovidas de órgão judiciário com atuação em regime integral, a Lei nº 13.827/2019 outorgou legitimidade excepcional à autoridade policial (e, subsidiariamente, a policiais em exercício) para impor de imediato o afastamento do agressor do lar, com a obrigação de submeter a decisão à homologação judicial em até 24 horas (Brasil, 2019) — prerrogativa declarada plenamente constitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6138, em março de 2022.

Apesar da conformação legal de rito sumário, o processamento prático das MPU historicamente esbarrou em descompassos de articulação entre os órgãos de segurança e o Poder Judiciário. Para sanar esses entraves, o Ministério das Mulheres instituiu as Diretrizes Nacionais para o Fluxo de Medidas Protetivas de Urgência, documento técnico que busca padronizar os procedimentos operacionais padrão (POP) em âmbito nacional. As diretrizes estabelecem critérios objetivos para: a recepção qualificada e não revitimizadora do pedido; a integração dos sistemas digitais das delegacias com os sistemas eletrônicos dos tribunais de justiça; a priorização de intimações expeditas; e o encaminhamento automático dos mandados às centrais de despacho das polícias militares e guardas municipais encarregadas da ronda territorial.

Nesse mesmo sentido, o Painel de Monitoramento de Medidas Protetivas, concebido pelo CNJ, passou a atuar como mecanismo central de governança judiciária. Ao agregar dados processuais em tempo real, o painel confere transparência aos tempos médios de tramitação, taxas de deferimento e volumes de distribuição em todas as unidades jurisdicionais do país, permitindo que gestores e corregedorias identifiquem comarcas com atrasos e adotem medidas corretivas. Esses diagnósticos institucionais revelam que, embora o deferimento inicial venha sendo cumprido majoritariamente dentro dos prazos legais nas comarcas estruturadas, o momento de maior vulnerabilidade reside na fase de execução da decisão: a demora na notificação formal do ofensor e a ausência de mecanismos integrados de comunicação com a força policial para monitorar o perímetro de interdição.

A efetividade das MPU, por conseguinte, transcende a expedição formal do comando decisório, dependendo decisivamente de sua integração com as forças de policiamento ostensivo e com as redes municipais e estaduais de assistência social.

## 4 ANÁLISE DE EVIDÊNCIAS: DADOS, REINCIDÊNCIA E FEMINICÍDIO

Para investigar o alcance prático das Medidas Protetivas de Urgência no contexto brasileiro, este trabalho delineou-se como um estudo de revisão integrativa da literatura associado à análise documental de bancos estatísticos de acesso público.

O levantamento bibliográfico foi conduzido no período de março a maio de 2024, mediante consultas sistemáticas em indexadores científicos (SciELO, Biblioteca Virtual em Saúde, Portal de Periódicos da CAPES e Google Acadêmico). O recorte abrangeu artigos avaliados por pares, teses, dissertações e relatórios técnicos publicados entre 2018 e 2025. Utilizaram-se combinações booleanas estruturadas a partir dos descritores: *"Medidas Protetivas de Urgência"*, *"Lei Maria da Penha"*, *"Efetividade"*, *"Feminicídio"* e *"Segurança Pública"*. Estabeleceram-se como critérios de inclusão: pesquisas que avaliassem os impactos materiais, judiciais ou procedimentais da aplicação das MPU no Brasil e diagnósticos empíricos sobre reincidência de violência doméstica e desfechos letais, excluindo-se reflexões doutrinárias desprovidas de ancoragem em dados de campo.

No âmbito documental e empírico, a pesquisa analisou registros administrativos e bancos estatísticos de fontes institucionais e técnico-científicas, contemplando: (i) Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), mediante a análise das edições do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* e relatórios temáticos sobre letalidade feminina, que consolidam microdados das secretarias estaduais de segurança pública e polícias civis sobre ocorrências criminais (ameaça, lesão corporal, descumprimento de MPU, tentativas e feminicídios consumados) ; (ii) Conselho Nacional de Justiça (CNJ), examinando os relatórios da série *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher* e as séries do Painel de Monitoramento de Medidas Protetivas; e (iii) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com o FBSP, por meio das edições históricas do *Atlas da Violência*, cujas métricas utilizam o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM/DataSUS) e dados policiais para aferição de taxas de mortalidade violenta com estratificação sociodemográfica e racial.

A análise buscou confrontar o ritmo de crescimento dos provimentos protetivos formais com a evolução dos indicadores de violência letal e reincidência, atentando para as ressalvas de comparabilidade decorrentes das diferentes fontes primárias geradoras dos registros.

## 4.1 O CENÁRIO DE CONCESSÃO DE MPUS E A DINÂMICA DO FEMINICÍDIO

A avaliação da efetividade de uma intervenção de segurança pública requer confrontar o volume de intervenções estatais com os resultados finalísticos observados na preservação do bem jurídico tutelado (Secchi, 2013). A observação da série histórica da última década evidencia uma ampliação vertiginosa na mobilização do aparato judicial: enquanto em 2015 o Poder Judiciário registrava cerca de 235 mil novos procedimentos de medidas protetivas distribuídos, esse volume saltou sucessivamente para 341.565 em 2019, 442.274 em 2021, alcançando 663.704 requerimentos em 2023 e 681.512 em 2024, de acordo com as consolidações do CNJ e do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2024). Essa trajetória demonstra uma taxa média de deferimento judicial consistente e superior a 80% ao longo de todo o período recente (81,4% em 2023 e 81,6% em 2024).

Em contrapartida, as séries históricas de letalidade feminina monitoradas pelo Atlas da Violência (IPEA; FBSP, 2024) entre 2012 e 2022 revelam que a mortalidade violenta de mulheres permaneceu em um patamar médio de 4,3 a 4,5 mortes por 100 mil mulheres, registrando 1.467 feminicídios consumados em 2023 e patamar superior a 1,4 mil casos em 2024. A ampliação da série temporal demonstra que a curva ascendente de expedição de MPU não foi acompanhada por uma queda proporcional da letalidade global, o que evidencia descompassos estruturais na capacidade de intervenção do Estado e reforça que a proteção jurídica cartorária não opera de forma descolada das condições materiais de fiscalização.

A análise da bibliografia e das séries estatísticas sugere que o crescimento paralelo de ambas as grandezas (expedição de medidas e letalidade) não traduz necessariamente a ineficácia intrínseca das medidas protetivas, mas reflete a complexidade do fenômeno da violência de gênero. Parte considerável dos estudos sustenta a hipótese de que o aumento expressivo nos deferimentos decorre da maior visibilidade social da lei, do rompimento paulatino da tolerância cultural e da difusão dos canais de queixa, ao passo que a estabilização em níveis elevados dos homicídios femininos decorre de entraves operacionais na execução e fiscalização das medidas em campo, bem como de desigualdades regionais na qualificação do crime. Conforme aponta o FBSP (2024), nos estados do Norte, a exemplo do Amazonas, apenas 25,5% dos homicídios de mulheres em 2023 foram enquadrados inicialmente como feminicídios, sugerindo

fragilidades na investigação policial preliminar, enquanto em estados como São Paulo os patamares de classificação adequada superam 60%.

Ademais, conforme evidenciado pelo Atlas da Violência (IPEA; FBSP, 2024), as curvas de vitimização revelam acentuada disparidade étnico-racial: enquanto as taxas de homicídio de mulheres brancas exibem modesta tendência de declínio na última década, o índice de vitimização letal contra mulheres negras permanece estável ou em ascensão. Essa clivagem sugere que os mecanismos formais de proteção ainda deparam com dificuldades estruturais para estender sua eficácia de modo equânime a estratos sociais mais pauperizados e vulnerabilizados.

## 4.2 AUSÊNCIA DE MPU E A CONSUMAÇÃO DO FEMINICÍDIO

Uma das evidências empíricas mais consistentes apontadas pela literatura criminológica recente repousa na constatação sobre a situação processual das vítimas de feminicídio consumado. Os diagnósticos produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e por pesquisadores do campo indicam que a expressiva maioria das mulheres mortas em contexto doméstico não contava com medida protetiva outorgada no momento da agressão fatal (FBSP, 2023; Fuentes, 2025).

Os dados do FBSP (2023) apontam que aproximadamente 81,1% das vítimas de feminicídio no Brasil não possuíam Medida Protetiva de Urgência em vigor no momento de sua morte. No entanto, do ponto de vista metodológico e criminológico, a ausência de MPU entre as vítimas não constitui, isoladamente, prova conclusiva da eficácia dissuasória da medida. Essa correlação deve ser compreendida sob duas hipóteses teóricas em debate: a hipótese da dissuasão e a hipótese das barreiras de acesso e subnotificação.

A hipótese da dissuasão sustenta que a intervenção judicial formalizada e o temor da sanção estatal podem inibir agressores com menor histórico de reiteração delitiva ou que respondem aos comandos de controle social formal; e a hipótese das barreiras de acesso e subnotificação, adverte que a elevada proporção de mortes de mulheres sem proteção judicial expressa a incapacidade do Estado de alcançar as vítimas mais vulneráveis antes do desfecho fatal, em razão do isolamento social, dependência econômica, medo de retaliação e déficit de delegacias e redes integradas nos territórios (Fuentes, 2025).

Não obstante esse padrão geral, a bibliografia destaca que a concessão da medida não confere imunidade absoluta. Dados dos Anuários

de Segurança Pública revelam que, em 2023, cerca de 12,7% das vítimas de feminicídio, cujos casos continham histórico processual registrado, possuíam uma MPU ativa no momento da morte violenta. Em 2024, foram mapeadas ao menos 52 vítimas nessa condição nas 16 unidades federativas que forneceram esses registros específicos, com destaque para estados com maior acompanhamento policial, onde, ainda assim, registraram-se óbitos de mulheres sob proteção formal.

Estudos como os de Cerqueira *et al.* (2019) sugerem que, nesses casos específicos, as evidências apontam para limitações na fiscalização material. Diante de agressores orientados por motivações extremas ou dependência química, a mera intimação cartorária demonstra baixa capacidade inibitória, desacompanhada de vigilância policial constante ou segregação cautelar (Cerqueira *et al.*, 2019; Dias, 2021). Tais evidências reforçam que a avaliação de efetividade não pode tratar as MPU como panaceia burocrática autossuficiente, mas como um instrumento cuja sustentação prática depende diretamente da operacionalização de sua fiscalização.

Desse modo, o dado empírico atesta sobretudo um severo estrangulamento da porta de entrada das políticas protetivas, não autorizando inferências definitivas sobre a eficácia protetiva absoluta da medida sobre os agressores mais letais.

## 5 OBSTÁCULOS À EFETIVIDADE E O IMPACTO DAS TECNOLOGIAS DE PROTEÇÃO

A efetividade material das Medidas Protetivas de Urgência (MPU) é frequentemente tensionada pelo hiato existente entre a prolação da decisão jurisdicional e a sua concretização na realidade comunitária. Para que a tutela de urgência desempenhe a sua precípua função dissuasória e protetiva, o Estado deve superar barreiras institucionais e operacionais que historicamente convertem o comando judicial em uma garantia puramente formal.

A literatura especializada e os diagnósticos do campo da segurança pública identificam como um dos principais entraves à garantia de segurança a ocorrência da violência institucional e da revitimização processual (Bandeira, 2014). Essa dinâmica manifesta-se quando os órgãos que integram o sistema de justiça e segurança, desprovidos de formação interdisciplinar continuada ou de infraestrutura adequada, impõem entraves burocráticos ou tratamentos moralizantes à mulher em

situação de risco. Bianchini (2022) adverte que o lapso temporal excessivo entre a decisão judicial e a intimação formal do agressor configura um dos períodos de maior vulnerabilidade para a vítima. Nesse intervalo, a ciência informal das restrições ou a iminência de sanções sem a devida contenção estatal pode precipitar retaliações violentas por parte do ofensor.

Soma-se a isso a crônica desarticulação das redes locais de atendimento. Em expressiva parcela dos municípios brasileiros desprovidos de unidades da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), a ausência de fluxos unificados com a rede socioassistencial e de saúde empurra a ofendida para uma extenuante peregrinação institucional. Essa fragmentação operacional força a mulher a narrar episódios traumáticos repetidamente em múltiplos balcões e repartições públicas, aprofundando o sofrimento psíquico decorrente da vitimização secundária e desestimulando a manutenção do acompanhamento formal do processo. Conforme sublinham levantamentos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2023), as falhas de integração institucional enfraquecem a capacidade dissuasória das MPU, reduzindo a decisão a um mero provimento em papel caso inexista retaguarda policial preventiva.

A vulnerabilidade do modelo tradicional de fiscalização reflete-se na expressiva elevação dos procedimentos criminais de descumprimento. Levantamentos nacionais registraram 15.537 processos ativos pelo crime tipificado no art. 24-A da Lei Maria da Penha em 2023, alcançando a marca inédita de 16.248 registros em 2024, com saltos acentuados nas regiões Norte e Nordeste (FBSP, 2024). A frequência dessas infrações sugere que a advertência formal decorrente da notificação judicial é insuficiente para deter agressores refratários, demandando estratégias coercitivas dotadas de fiscalização contínua.

Diante da impossibilidade fática de manter vigilância policial permanente e presencial para todo o universo de ordens deferidas, o recurso a inovações tecnológicas de segurança pública desponta como alternativa indispensável para assegurar a intangibilidade do perímetro protetivo. A monitoração eletrônica de agressores por georreferenciamento — operada por meio de tornozeleiras acopladas a Unidades Receptoras da Vítima (URV) ou aplicativos de alarme — estabelece uma barreira espacial digital. O sistema rastreia em tempo real as coordenadas do autor da agressão e, ao detectar a transgressão do raio de afastamento estipulado pelo magistrado, dispara sinal sonoro e vibratório para a mulher e aciona concomitantemente a central de inteligência da polícia, ensejando pronta intervenção tática preventiva.

De forma complementar, o uso de aplicativos móveis integrados com funcionalidade de "botão do pânico" tem conferido maior celeridade à resposta emergencial. Ao ser acionado, o dispositivo encaminha a localização geográfica exata da usuária diretamente às viaturas do policiamento ostensivo, reduzindo o tempo de deslocamento até o local do perigo (CNJ, 2023). Relatórios empíricos de programas implementados em estados como o Ceará e o Distrito Federal indicam ausência de desfechos fatais entre as mulheres monitoradas eletronicamente durante os períodos analisados, evidenciando que a articulação entre tecnologias de georreferenciamento e prontidão das centrais de despacho policial ostensivo pode reduzir substancialmente o risco de feminicídio.

Esse arranjo de controle recebeu importante respaldo legal com a promulgação da Lei nº 15.125, de 24 de abril de 2025, que alterou o art. 22 da Lei Maria da Penha para prever expressamente a possibilidade de cumulação das medidas protetivas com a monitoração eletrônica do agressor e a disponibilização de tecnologia de alerta à mulher (Brasil, 2025).

Todavia, a doutrina e a criminologia aplicada advertem que a inovação tecnológica não é autossuficiente. Conforme pondera Dias (2021), a resolutividade dos dispositivos digitais permanece condicionada à estrutura humana e logística das forças de segurança para o atendimento das ocorrências em tempo hábil. Essa atuação ganha maior efetividade quando consorciada à presença comunitária da Patrulha Maria da Penha, cujas visitas periódicas domiciliares fortalecem o vínculo de confiança com a ofendida e exercem fiscalização ostensiva direta. Por fim, a literatura ressalta a relevância da aplicação articulada de medidas pedagógico-reflexivas, com base no art. 45 da Lei Maria da Penha. O comparecimento obrigatório do ofensor a grupos de responsabilização e reeducação constitui uma estratégia essencial de segurança pública para desconstruir padrões culturais de dominação violenta e mitigar a reincidência a longo prazo, impedindo que a contenção emergencial opere apenas como medida paliativa temporária.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar o panorama das evidências científicas e dos diagnósticos institucionais acerca da efetividade das Medidas Protetivas de Urgência no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil. A análise da bibliografia especializada

indica que as medidas previstas na Lei nº 11.340/2006 constituem instrumentos indispensáveis à proteção dos direitos humanos das mulheres, desempenhando papel central como mecanismo emergencial de contenção e prevenção da escalada da violência no âmbito doméstico e familiar.

Os diagnósticos empíricos produzidos por instituições de pesquisa e órgãos do sistema de justiça evidenciam, por sua vez, que a maioria das vítimas de feminicídio consumado não se encontrava amparada por medida protetiva de urgência ativa no momento do crime. Embora essa constatação, isoladamente, não permita estabelecer uma relação causal entre a existência da medida e a ocorrência ou não do feminicídio, ela reforça a relevância da proteção tempestiva e da adoção de mecanismos capazes de reduzir a exposição da mulher a situações de risco. Nesse contexto, o deferimento célere da medida e a efetiva ciência do agressor acerca das restrições impostas podem desempenhar importante função preventiva, sobretudo quando acompanhados de mecanismos de fiscalização e de resposta estatal adequados ao nível de risco identificado.

Não obstante, o cotejo entre a expansão das concessões formais de medidas protetivas e a persistência de elevados índices de violência letal contra as mulheres demonstra que a ampliação do acesso à tutela jurisdicional, embora necessária, não é suficiente, por si só, para enfrentar a complexidade estrutural da violência de gênero. A constatação impõe cautela diante de interpretações causais simplificadoras e evidencia que a proteção prevista em lei não se concretiza exclusivamente mediante o ato judicial de deferimento. Sua efetividade material depende da capacidade do Estado de assegurar o cumprimento da ordem, fiscalizar seu respeito e oferecer à mulher mecanismos concretos de proteção e assistência.

Sob essa perspectiva, as evidências examinadas indicam que a efetividade das Medidas Protetivas de Urgência é condicionada, em grande medida, à articulação entre os diferentes atores que integram a rede de enfrentamento à violência contra a mulher, bem como à disponibilidade de instrumentos materiais e tecnológicos capazes de viabilizar sua fiscalização. O período subsequente à concessão e à notificação do agressor apresenta-se particularmente sensível, uma vez que a existência formal da medida, desacompanhada de mecanismos de acompanhamento e resposta, pode não ser suficiente para impedir novas agressões. A vulnerabilidade torna-se ainda mais acentuada nos casos em que estão presentes fatores associados ao elevado risco de violência letal, exigindo atuação estatal coordenada e contínua.

À luz da literatura revisada e dos diagnósticos institucionais examinados, algumas estratégias podem ser delineadas como possíveis caminhos para o fortalecimento dessa política pública. A primeira consiste no aprimoramento da integração sistêmica e da governança dos fluxos institucionais, mediante maior interoperabilidade entre os sistemas utilizados pelo Poder Judiciário e aqueles empregados pelas forças de segurança pública, de modo a reduzir o intervalo entre a concessão da medida protetiva, a ciência do agressor e a adoção das providências necessárias à fiscalização de seu cumprimento. A integração de dados e procedimentos, observadas as exigências legais de proteção de dados pessoais e de segurança da informação, pode contribuir para conferir maior celeridade e efetividade à resposta estatal.

Outra frente relevante diz respeito ao fortalecimento da fiscalização e do policiamento especializado, mediante a ampliação, conforme a avaliação de risco e a disponibilidade de recursos, de mecanismos de monitoramento eletrônico dos agressores e de dispositivos de alerta destinados às mulheres protegidas, nos termos da legislação vigente. Essa estratégia deve ser acompanhada da expansão e da interiorização de estruturas especializadas de atendimento e patrulhamento, de modo que a proteção não permaneça concentrada nos grandes centros urbanos e alcance também mulheres residentes em municípios de menor porte e regiões com menor disponibilidade de serviços especializados.

Também se mostra relevante o fortalecimento das iniciativas destinadas à responsabilização e à prevenção da reincidência dos autores de violência. A aplicação sistemática de programas reflexivos e de responsabilização, nos termos do art. 45 da Lei Maria da Penha, pode constituir importante instrumento complementar às medidas de natureza protetiva e repressiva, especialmente quando integrada a políticas de prevenção da reincidência e de enfrentamento aos padrões socioculturais que legitimam relações de dominação e violência de gênero. Trata-se, contudo, de medida que deve ser compreendida como componente de uma política mais ampla, não como substitutiva das ações de proteção e fiscalização.

Por fim, evidencia-se a necessidade de aprimoramento da qualidade, da padronização e da transparência dos registros públicos relacionados à violência contra a mulher. A existência de diferentes critérios de classificação, registro e divulgação de ocorrências entre unidades federativas pode comprometer a comparabilidade das informações e limitar a construção de séries históricas confiáveis. A produção de dados

padronizados, desagregados e acessíveis constitui, portanto, condição relevante para o desenvolvimento de diagnósticos mais precisos, para a identificação de fatores de risco e para a avaliação objetiva dos resultados das políticas públicas implementadas.

Em síntese, a literatura examinada permite concluir que a efetividade material das Medidas Protetivas de Urgência não decorre exclusivamente de seu rigor normativo ou de sua regularidade procedimental. Ela depende da capacidade de transformar a decisão judicial em proteção concreta, mediante atuação estatal articulada, tempestiva e contínua. A medida protetiva constitui, nesse sentido, ponto de partida de uma cadeia de proteção, e não seu ponto de chegada. Romper o ciclo da violência doméstica e reduzir o risco de feminicídio exige que a tutela jurisdicional seja acompanhada de mecanismos efetivos de fiscalização, integração institucional, atendimento especializado e suporte assistencial às mulheres em situação de violência. A consolidação dessa perspectiva pressupõe, ainda, o monitoramento permanente dos resultados alcançados e a realização de novas investigações empíricas capazes de aferir, com maior precisão, quais estratégias produzem efetivamente melhores resultados na prevenção da revitimização e da violência letal.

## 7 REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen, 2019.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 449–469, 2014.

BIANCHINI, Alice. **Lei Maria da Penha**: aspectos assistenciais, protetivos e criminais da violência doméstica e familiar contra a mulher. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. [Lei Maria da Penha (2006)]. **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/l11340.htm. Acesso em: 10 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.827, de 13 de maio de 2019. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para autorizar, em determinados casos, a aplicação de medida protetiva de urgência pela autoridade policial [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 91, p. 2, 14 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.550, de 19 de abril de 2023**. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre as medidas protetivas de urgência [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14550.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 15.125, de 24 de abril de 2025. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para sujeitar o agressor a monitoração eletrônica durante aplicação de medida protetiva de urgência em casos de violência doméstica e familiar. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 163, n. 79, p. 1, 25 mar. 2024.

BRASIL. Ministério das Mulheres. **Diretrizes Nacionais para o Fluxo de Medidas Protetivas de Urgência**. Brasília: Ministério das Mulheres, 2023b.

CERQUEIRA, Daniel *et al*. **Atlas da Violência** 2019. Brasília: IPEA; FBSP, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9406/1/Atlas%20da%20viol%C3%AAncia_2019.pdf. Acesso em: 15 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel de Monitoramento de Medidas Protetivas de Urgência**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-violencia-contra-mulher/. Acesso em: 20 abr. 2024.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171–188, 2002.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça**: a efetividade da Lei 11.340/2006 de proteção à mulher. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023**. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2024/07/anuario-2024.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

FUENTES, Natalia Mariela. Efetividade das medidas protetivas de urgência: limites e possibilidades na prevenção ao feminicídio. In: SIMPÓSIO SOBRE FEMINICÍDIOS, 3., 2025, Londrina. **Anais [...]**. Londrina: UEL, 2025. p. 1-17.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da Violência 2024**. Brasília: IPEA, 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14031. Acesso em: 10 maio 2024.

MINISTÉRIO DAS MULHERES. **Tornozeleiras eletrônicas**: sancionada a lei que permite o monitoramento de agressores de mulheres. Brasília: Ministério das Mulheres, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2025/abril/tornozeleiras-eletronicas-sancionada-a-lei-que-permite-o-monitoramento-de-agressores-de-mulheres. Acesso em: 24 maio 2024.

NORAT, Adriana Barros; ALMEIDA, Silvia dos Santos de; NASCIMENTO, Rodolfo Gomes do; SILVA, Simone Souza da Costa. Medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha: uma revisão da literatura. **Conhecimento & Diversidade**, Niterói, v. 14, n. 34, p. 28-44, set./dez. 2022.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEGATO, Rita Laura. **La guerra contra las mujeres**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2016.

Data da submissão: 29.05.2026.

Data da aprovação: 08.09.2026.