

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN RELATOR DO TEMA 1.412, REFERENTE AO ARE 1.537.713.

O **FONAVID – Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**, entidade de âmbito nacional, e a **ABMCJ – Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica**, associação de âmbito nacional constituída em 03/04/1985, inscrita no CNPJ 21.506.720/0001-01, com sede na Av. Dep. Jamel Cecilio, nº 3455, Ed. Flamboyant Park Business – Sala 1.602, Jardim Goiás, Goiânia, GO, CEP 74810-180, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por intermédio de seu advogado infra-assinado, nos autos do **Tema nº 1412**, com fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil e na jurisprudência dessa Corte, já devidamente habilitados como

amici curiae,

vêm apresentar suas contribuições acerca do **Tema 1412**, de Repercussão Geral (Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.537.713), expondo as razões pelas quais a necessária expansão da proteção às mulheres vítimas de violência de gênero, por meio de concessão de medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha, não deve ser confundida com a diluição da competência especializada dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar (JVDF).

I - A Gênese da Lei Maria da Penha e o Compromisso Internacional

A Lei nº 11.340/2006 não decorre de mera opção discricionária do legislador, mas configura resposta jurídica vinculada às obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro, notadamente em razão do reconhecimento de sua responsabilidade internacional pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no Relatório de Mérito nº 54/2001 (Caso 12.051 – Maria da Penha Maia Fernandes).

Naquela ocasião, a Comissão constatou que o Brasil incorreu em omissão estatal e tolerância institucional diante da violência doméstica, afirmando expressamente que **“a ineficácia judicial, a impunidade e a incapacidade geral do Estado de processar e condenar os responsáveis criam um ambiente que facilita a violência doméstica”** (CIDH, Relatório nº 54/2001, § 56). Reconheceu, ainda, que tal contexto não se

limitava ao caso concreto, mas refletia um padrão estrutural de atuação estatal deficiente, ao destacar que **"essa tolerância do Estado não é exclusiva deste caso, mas constitui um padrão sistemático de negligência e falta de efetividade na atuação judicial em casos de violência doméstica contra mulheres no Brasil"** (CIDH, Relatório nº 54/2001, § 55).

A partir desse reconhecimento, foram formuladas recomendações ao Estado brasileiro voltadas à adoção de medidas normativas e institucionais capazes de prevenir e enfrentar a violência doméstica de forma eficaz, o que evidencia que a Lei Maria da Penha se insere no contexto de cumprimento dessas obrigações internacionais. Nesse sentido, o diploma foi concebido como instrumento de discriminação positiva — ou ação afirmativa — destinado a corrigir uma falha sistêmica específica, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pelo direito internacional dos direitos humanos.

Não por acaso, o próprio diploma legal (Lei nº 11.340/2006) explicita seu fundamento convencional ao mencionar, em seu preâmbulo e no seu artigo inaugural, a Convenção de Belém do Pará, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e outros instrumentos internacionais que impõem ao Estado o dever de prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher.

A Convenção de Belém do Pará estabelece parâmetros normativos vinculantes sobre a definição e o enfrentamento da violência contra a mulher. Destacam-se os seguintes dispositivos:

Artigo 1º

Para os efeitos desta Convenção, entende-se por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada.

Artigo 2º

Entende-se que a violência contra a mulher inclui a violência física, sexual e psicológica:

- a) ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal;
- b) ocorrida na comunidade e perpetrada por qualquer pessoa;
- c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra.

Artigo 7º

Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e concordam em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência, e comprometem-se a:

- b) agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher;
- c) incluir em sua legislação interna normas penais, civis e administrativas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher;
- d) adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar ou ameaçar a mulher.

A leitura desses dispositivos revela que a proteção **não está limitada ao espaço doméstico**, mas abrange **toda forma de violência baseada no gênero**, o que reforça a tese de que as medidas protetivas possuem natureza de **instrumentos de tutela de direitos humanos**, e não meramente processuais.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher constitui o principal tratado global sobre igualdade de gênero, impondo deveres estruturais ao Estado brasileiro, destacando-se:

Artigo 1º

Para os fins da presente Convenção, a expressão 'discriminação contra a mulher' significará toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício, pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade entre homens e mulheres, dos direitos humanos e liberdades fundamentais.

Artigo 2º

Os Estados Partes condenam a discriminação contra a mulher em todas as suas formas, concordam em seguir, por todos os meios apropriados e sem demora, uma política destinada a eliminar a discriminação contra a mulher.

Artigo 5º

Os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas para modificar os padrões socioculturais de conduta de homens e mulheres.

No mesmo sentido, podem ser encontrados os seguintes dispositivos de Recomendações Gerais do Comitê CEDAW:

Recomendação Geral nº 19 (1992)

A violência baseada no gênero é uma forma de discriminação que inibe seriamente a capacidade das mulheres de desfrutar de direitos e liberdades em igualdade com os homens. (§1º)

Recomendação Geral nº 35 (2017)

A violência contra a mulher baseada no gênero constitui uma violação dos direitos humanos e uma forma de discriminação contra a mulher (...). Os Estados são responsáveis por prevenir tais atos quando deixam de agir com a devida diligência para prevenir, investigar, processar e punir os autores. (§1º)
A obrigação de devida diligência exige que os Estados adotem medidas integradas para prevenir a violência, proteger as vítimas e responsabilizar os perpetradores. (§24)

Essa vinculação é reforçada pelo art. 6º da própria Lei nº 11.340/2006, ao estabelecer que "a violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de

violação dos direitos humanos", o que desloca a matéria do plano meramente penal para o âmbito da tutela internacional dos direitos fundamentais. É daqui que decorre a necessária incidência do controle de convencionalidade, segundo o qual a interpretação e aplicação do direito interno devem ser compatíveis com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, tal como desenvolvido pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Assim, a Lei Maria da Penha deve ser compreendida não apenas como legislação interna, mas como norma de concretização de compromissos internacionais, exigindo leitura ampliada e orientada à máxima efetividade da proteção das mulheres em situação de violência.

II - A Especialização como Pilar da Eficácia

Para cumprir os objetivos de proteção estabelecidos em lei e nos tratados internacionais, a Lei Maria da Penha, dentre outras coisas, instituiu os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDF), dotados de competência híbrida — cível e criminal — e exclusiva. Essa especialização permite uma abordagem aprofundada sobre o fenômeno da violência intrafamiliar, assegurando resposta judicial célere e adequada à complexidade e à gravidade dos riscos envolvidos.

A especialização dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar é o que a doutrina chama de "**especialização funcional**", e ela é o coração da eficácia da Lei Maria da Penha. A ideia central é que o Direito, aplicado de forma genérica, falha ao tentar resolver um fenômeno que não é puramente jurídico, mas social, antropológico e político.

A limitação da incidência da Lei Maria da Penha ao contexto doméstico, familiar ou de relação íntima de afeto (art. 5º), com todo o seu plexo de ações assistenciais, de proteção, de garantia de direitos e voltadas aos agressores, justifica-se em razão das inúmeras especificidades que caracterizam esse tipo de violência¹, e que devem ser levadas em consideração quando da atuação jurídica, assistencial, social e psicológica.

¹ Alice Bianchini elenca 34 especificidades que giram em torno da violência doméstica e familiar baseada no gênero. A lista completa pode ser encontrada em: BIANCHINI, Alice. *Lei Maria da Penha: aspectos criminais e políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2. ed., 2021.

Uma dessas especificidades que merece destaque refere-se ao fenômeno do “Ciclo da Violência” – teoria criada pela psicóloga norte-americana Lenore Walker em 1979, que identificou um padrão de comportamento repetitivo em relacionamentos abusivos, composto por três fases principais: aumento da tensão, explosão da violência e lua de mel (arrependimento do agressor). A eficácia da atuação jurisdicional reside na capacidade do juízo especializado em identificar as fases do ciclo da violência (**Tensão → Explosão → Lua de Mel**).

A violência contra a mulher, quando analisada sob uma perspectiva estritamente episódica, tende a ser compreendida como uma sucessão de atos isolados, desconectados entre si. Essa leitura, contudo, revela-se insuficiente para captar a complexidade do fenômeno. Pesquisas atuais, inclusive, demonstram que a cada repetição do ciclo a violência torna-se mais intensa e o intervalo entre uma e outra vai diminuindo, seguindo um caminho que pode levar à violência extrema, que é o feminicídio. Tais características fazem com que, mais modernamente, o fenômeno seja identificado como “espiral da violência”.

A noção de espiral da violência permite avançar para uma compreensão processual, segundo a qual a violência se intensifica progressivamente, reduzindo a capacidade de reação da vítima e ampliando o controle exercido pelo agressor. A percepção da violência como espiral impõe, portanto, uma reorientação das respostas institucionais. Não se trata apenas de reagir ao evento violento consumado, mas de intervir **preventivamente**, nos estágios iniciais da escalada.

Nesse contexto, a Lei Maria da Penha representa um marco normativo fundamental ao prever inúmeras medidas voltadas à prevenção da violência e ao reconhecer a complexidade das formas de violência.

A análise longitudinal das pesquisas do DataSenado sobre violência contra a mulher² demonstra que, entre 2005 e 2025, os principais fatores que levam mulheres a não

² A Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher, realizada pelo DataSenado, é um levantamento empírico de caráter periódico que, desde 2005, investiga a incidência, as percepções sociais e as dinâmicas da violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil. Com metodologia quantitativa baseada em entrevistas com amostras representativas da população feminina, a pesquisa busca mapear tanto a vitimização quanto o nível de conhecimento sobre direitos, leis — como a Lei Maria da Penha — e serviços de proteção. Além disso, constitui importante instrumento de diagnóstico para formulação e avaliação de políticas públicas, ao revelar padrões de ocorrência da violência, perfil

denunciar a violência permanecem substancialmente inalterados. O medo de retaliação e a dependência em relação ao agressor configuram elementos estruturais que limitam a capacidade de ação das vítimas, evidenciando que a subnotificação é menos um problema de informação ou vontade individual e mais um reflexo de desigualdades profundamente enraizadas na sociedade brasileira. O enfrentamento demanda uma proteção diversificada, ou seja, a atuação estatal exige cautelas que vão além da mera sanção penal, focando na interrupção da escalada de violência, a fim de evitar que culmine no feminicídio.

Um juízo especializado, composto de equipe técnica multidisciplinar, entende, por exemplo, que quando uma vítima se retrata ou desiste das medidas protetivas de urgência, isso pode ser um sintoma da fase de "lua de mel" ou de coação, e não necessariamente uma ausência de perigo. Por esse motivo, tendo-se conhecimento de que a fase seguinte corresponde à retomada da violência, é necessário manter e até mesmo alargar a proteção da mulher.

Em um julgamento acerca da reconciliação do casal, no ano de 2019, o STJ manifestou-se da seguinte forma:

[...] 4. No tocante à suposta reconciliação da vítima com o paciente, importante salientar que, nos crimes de lesões corporais praticadas no âmbito doméstico e familiar, a reconciliação do casal ou a ausência de vontade da vítima em vê-lo processado não constituem óbice à persecução penal, ou à aplicação de medidas que objetivam resguardar a ordem pública, por se tratar de crime de ação penal pública incondicionada, visando à proteção da integridade física e psíquica da mulher. STJ, HC 498977/GO, 5ª T. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca. J. 21.05.2019, DJe 03.06.2019.

No mesmo sentido tem-se a decisão do Tribunal Constitucional de 2021:

A reconciliação do casal e a ausência de vontade da vítima em ver o paciente processado não constituem óbice à persecução criminal, sob pena de desrespeito ao princípio da indisponibilidade da ação penal pública incondicionada, nos termos do enunciado n. 542 da Súmula desta Corte Superior. STJ, AgRg no HC n. 674.738/SP, relator Ministro Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 3/8/2021, DJe de 13/8/2021.

Nesse contexto, a especialização dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher revela-se elemento estruturante da eficácia do sistema de proteção

instituído pela Lei nº 11.340/2006, na medida em que permite a internalização, no âmbito da jurisdição, de uma leitura complexa, processual e interdisciplinar da violência de gênero.

Ao reconhecer que tais violências se desenvolvem segundo dinâmicas próprias — marcadas, por exemplo, pelo ciclo/espiral da violência, pela dependência estrutural da vítima e pela recorrente subnotificação —, o modelo de especialização funcional viabiliza respostas judiciais que transcendem a lógica reativa e episódica do direito penal tradicional, orientando-se por uma atuação preventiva, contínua e sensível às assimetrias de poder subjacentes.

Preservar essa especialização, portanto, não constitui mera opção organizacional, mas condição indispensável para a efetividade das obrigações estatais de proteção, prevenção e não repetição da violência, assegurando que a intervenção jurisdicional seja capaz de interromper a escalada de risco e evitar a sua culminação em formas extremas, como o feminicídio.

III - A Atuação em Rede e a Dificuldade de Rompimento do Ciclo/Espiral da violência

A vulnerabilidade específica da mulher no âmbito doméstico impõe uma **atuação em rede**. O Judiciário, por meio dos Juizados Especializados, atua como eixo central de um ecossistema que inclui assistência social, psicológica e saúde. Sem essa estrutura focada, a vítima dificilmente consegue romper o vínculo com o agressor, tornando a intervenção jurisdicional inócua. Ou, mesmo que consiga, o mesmo ecossistema que atuou para que ela rompesse o ciclo, agora, precisa continuar operando para que ela se mantenha distante, segura e dotada dos meios necessários (materiais, psicológicos e assistenciais) para subsidiar essa nova etapa da sua vida.

A eficácia da proteção não termina na decisão interlocutória que defere as medidas protetivas de urgência. O juízo especializado atua como um nó na rede de proteção, comunicando-se diretamente com abrigos, Patrulha Maria da Penha, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS/CREAS), Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAM), dentre outros equipamentos integrantes da rede.

Nesse cenário, a decisão que concede medidas protetivas de urgência somente se torna efetiva quando articulada a um conjunto integrado de ações em rede, capazes de sustentar, no tempo, a ruptura do vínculo violento e a autonomia da mulher. Diante da reconhecida dificuldade de rompimento do ciclo/espiral da violência — marcada por dependência econômica, emocional e por riscos concretos de revitimização —, a proteção estatal deve assumir caráter contínuo, coordenado e multidimensional.

Assim, o juízo especializado, ao atuar como ponto de convergência dessa rede, não apenas decide, mas também induz e acompanha a implementação das inúmeras medidas previstas na Lei Maria da Penha, assegurando que a resposta institucional não se esgote no plano formal, mas se traduza em efetiva garantia de segurança, dignidade e não repetição da violência.

IV - O Risco da Sobrecarga Estrutural e a Hipertrofia de Competência

O FONAVID e a ABMCJ registram, com preocupação, o fenômeno denominado **"hipertrofia de competência"**, entendendo que foi o que se deu com a inclusão de crimes contra crianças e adolescentes (Lei 13.431/2017 e Lei 14.344/2022 — Lei Henry Borel) no rol de atribuições dos JVDFs, sem o correspondente aporte estrutural, fragilizando o sistema protetivo originalmente concebido para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Tal inclusão de competência decorreu do julgamento, pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, do HC 728.173/RJ e dos EAREsp 2.099.532/RJ, quando foi firmado o entendimento no sentido de que, nas comarcas em que não houver vara especializada em crimes contra a criança e o adolescente, compete ao juizado de violência doméstica processar e julgar as ações penais relativas a práticas de violência contra esse público, independentemente do sexo da vítima, da motivação do crime ou das circunstâncias do fato.

A expansão indiscriminada e sem o devido suporte estrutural, de competências compromete, principalmente, a celeridade das medidas protetivas de urgência — núcleo vital da Lei 11.340/2006 —, reduzindo a qualidade do atendimento e diluindo a especificidade técnica que justifica a existência dos juzizados especializados. Se o juízo for inundado por casos que não se inserem na dinâmica das especificidades da

violência doméstica, como, por exemplo, ciclo/espiral da violência doméstica, a especialidade do atendimento se perde e o sistema retrocede ao estado anterior à 2006, ocasião em que a Lei Maria da Penha ainda não tinha sido editada: uma máquina processual lenta e insensível às particularidades da violência de gênero no âmbito doméstico e familiar.

Dados recentes do Conselho Nacional de Justiça evidenciam o volume expressivo de demandas envolvendo violência doméstica e a centralidade das medidas protetivas de urgência no sistema de justiça. Segundo o relatório *Justiça em Números*, do Conselho Nacional de Justiça, o Poder Judiciário brasileiro registra anualmente centenas de milhares de novos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, sendo que, apenas em 2023, foram concedidas mais de 540 mil medidas protetivas de urgência. Embora o relatório não apresente a distribuição percentual dessas medidas por tipo de unidade jurisdicional, os próprios dados do CNJ indicam que os Juizados de Violência Doméstica e Familiar concentram parcela significativa dessas demandas, em razão de sua competência especializada e da estrutura dedicada ao processamento dessas medidas, o que reforça a centralidade desses órgãos na efetivação da tutela de urgência prevista na Lei nº 11.340/2006.

Esse elevado volume revela que a atuação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar já opera em contexto de significativa pressão estrutural, no qual a celeridade e a especialização são fatores decisivos para a efetividade da proteção. Nesse cenário, a expansão indiscriminada de competências, sem o correspondente reforço institucional, tende a comprometer diretamente o tempo de resposta judicial — elemento crítico para a prevenção de escaladas de violência —, além de afetar a qualidade do atendimento jurisdicional.

A diluição da especialização funcional, diante da absorção de demandas que não compartilham as dinâmicas próprias da violência doméstica — como o ciclo/espiral da violência —, compromete a capacidade técnica do sistema de identificar riscos, atuar preventivamente e garantir proteção efetiva, aproximando-o de um modelo processual generalista, historicamente marcado por morosidade e insensibilidade às especificidades da violência de gênero. A eficácia da proteção está, assim, diretamente ligada à **densidade de atenção** que a(o) magistrada(o) pode dar a cada caso.

A distribuição de competência, portanto, deve compatibilizar a ampliação da proteção com a racionalidade institucional do sistema de justiça, assegurando, de um lado, a especialização dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar e, de outro, a efetividade da tutela jurisdicional pelo juízo comum, devidamente orientado pela perspectiva de gênero. Preservar os Juizados de Violência Doméstica e Familiar para o seu fim específico é garantir que a estrutura criada para enfrentar o ciclo/espiral da violência doméstica não seja diluída pela demanda genérica, a qual pode ser adequadamente absorvida pelo restante do aparato judicial, devidamente capacitado por meio da Resolução CNJ nº 492/2023 (Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero).

V - Julgamento com Perspectiva de Gênero: um dever de todo o Judiciário

Com a consolidação do **Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ**, instituído pela Resolução 492/23, a sensibilidade para identificar e enfrentar assimetrias de poder não é mais exclusividade das juízas e juizes de violência doméstica, tornando-se uma habilidade transversal, ou seja, todos os magistrados e magistradas — cíveis, criminais, do trabalho ou militares — devem estar aptos a aplicar o Direito sob as lentes da igualdade de gênero.

O FONAVID e a ABMCJ reconhecem a necessidade de proteção ao gênero feminino independentemente de as violências terem ocorrido no âmbito doméstico e familiar, defendendo, para tanto, a tese da universalidade das Medidas Protetivas de Urgência, por representarem instrumentos de proteção aos Direitos Humanos, e que podem (e devem) ser aplicadas a qualquer violência baseada no gênero, conforme determinam os tratados internacionais.

Gênero configura-se como fator de risco estruturante que transcende o espaço doméstico, na medida em que a violência de gênero não se limita ao âmbito privado, mas emerge de um sistema histórico de dominação — o patriarcado — que organiza relações sociais, econômicas e simbólicas de poder, produzindo e reproduzindo desigualdades entre homens e mulheres.

Nesse contexto, a violência não se apresenta como evento isolado ou episódico, mas como manifestação de uma lógica estrutural que pode se materializar em múltiplos

espaços — domésticos, públicos, institucionais e políticos —, independentemente da existência de vínculo afetivo ou proximidade entre vítima e agressor.

A compreensão do gênero como vetor de risco exige, portanto, uma leitura ampliada do fenômeno, capaz de reconhecer que as práticas de violência estão ancoradas em padrões culturais e institucionais que legitimam a subordinação feminina, o que impõe ao Estado o dever de adotar respostas jurídicas igualmente abrangentes, orientadas pela prevenção, proteção e enfrentamento da violência em todas as suas formas e contextos.

O Estado brasileiro comprometeu-se internacionalmente a eliminar a violência contra a mulher em todas as suas formas. A Convenção de Belém do Pará estabelece, de modo expreso, que **"para os efeitos desta Convenção, entende-se por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada"** (art. 1º), dispondo ainda que tal violência **"inclui a violência física, sexual e psicológica ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal [...], ocorrida na comunidade e perpetrada por qualquer pessoa, e perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra"** (art. 2º, alíneas "a", "b" e "c"), o que evidencia o alcance amplo da obrigação estatal de prevenção, punição e erradicação da violência de gênero.

De se observar, ainda, que o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero instituído pelo Conselho Nacional de Justiça afasta o argumento que sustenta a exclusividade dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar: a ideia de que **"apenas juízes especializados são capazes de julgar sob a perspectiva de gênero"**. O próprio Protocolo explicita que a perspectiva de gênero constitui **dever jurisdicional transversal**, ao afirmar que se trata de **"instrumento destinado a orientar a magistratura brasileira na incorporação da perspectiva de gênero em todos os ramos e instâncias do Poder Judiciário"**, devendo ser aplicado **"em todos os casos concretos em que as desigualdades de gênero possam influenciar o resultado da decisão judicial"**. Nessa linha, o documento estabelece que **"julgar com perspectiva de gênero significa reconhecer e enfrentar as assimetrias de poder entre homens e mulheres, evitando a reprodução de estereótipos e preconceitos nas decisões judiciais"**, bem como impõe ao julgador o dever de **"analisar o contexto de**

vulnerabilidade, as condições sociais da vítima e as estruturas de discriminação que possam incidir sobre o caso concreto".

Desse modo, o Protocolo desloca a perspectiva de gênero do campo da especialização para o campo da **obrigação institucional generalizada**, evidenciando que todos os órgãos jurisdicionais — e não apenas os juizados especializados — devem estar aptos a decidir com base nesses parâmetros, o que reforça a possibilidade de atuação do juízo comum nas hipóteses que não se enquadram no art. 5º da Lei nº 11.340/2006, sem prejuízo da qualidade da prestação jurisdicional.

Cabe ressaltar que, no âmbito da violência doméstica e familiar, a tutela estatal deve assumir caráter sistêmico e intersetorial, articulando respostas nas áreas de saúde, assistência social, rede familiar e proteção integral, em razão da complexidade relacional e da recorrência do ciclo/espiral da violência.

Diversamente, nas hipóteses de violência baseada no gênero desvinculadas desse contexto, a resposta jurisdicional tende a demandar atuação mais concentrada, com ênfase em medidas protetivas de caráter imediato e em adequada responsabilização do agressor. Nesses casos, a tutela pode ser eficientemente prestada pelo juízo comum, desde que orientada pela perspectiva de gênero — nos termos do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero —, assegurando-se, assim, a efetividade da proteção sem prejuízo da racionalidade e da especialização do sistema.

VI – Relatório *A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero* – CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA/TAMO JUNTAS - 2024

A análise do relatório *A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero*, elaborado em 2024, no âmbito do Consórcio Lei Maria da Penha — coletivo formado por organizações feministas e especialistas que tiveram papel central tanto na formulação quanto no monitoramento da Lei nº 11.340/2006 — e desenvolvido por pesquisadoras vinculadas a esse campo de incidência³, em parceria com o TAMO JUNTAS — Assessoria Multidisciplinar Gratuita

³ Participaram na elaboração do relatório: Fabiana Cristina Severi, José de Jesus Filho, Leila Linhares Barsted, Myllena Calasans de Matos e Wânia Pasinato.

para Mulheres em Situação de Violência —, com o apoio do Comitê da América Latina e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) e da ONU Mulheres, permite aprofundar a compreensão da insuficiência estrutural do sistema jurídico brasileiro no enfrentamento da violência de gênero, reforçando a centralidade do debate proposto no **Tema 1412** do Supremo Tribunal Federal.

O documento reconhece expressamente que a Lei Maria da Penha, embora constitua marco normativo relevante, não é capaz de abarcar toda a complexidade do fenômeno, ao afirmar que “a Lei Maria da Penha representou um avanço significativo no enfrentamento da violência doméstica e familiar, porém não abarca a totalidade das formas de violência de gênero”⁴.

Tal constatação evidencia que a limitação da proteção ao espaço doméstico não decorre apenas de interpretação restritiva, mas de uma lacuna estrutural do próprio modelo normativo vigente. Essa insuficiência normativa se agrava diante de obstáculos institucionais persistentes, igualmente destacados no relatório do CONSÓRCIO/TAMO JUNTAS, que aponta a existência de “obstáculos estruturais no acesso das mulheres à justiça, incluindo barreiras institucionais, culturais e econômicas”⁵.

O relatório também explicita a dimensão ampliada e multifacetada da violência de gênero, ao afirmar que ela ocorre “em espaços públicos ou privados, nas relações interpessoais ou institucionais, podendo envolver pessoas conhecidas ou desconhecidas”⁶. Essa formulação é particularmente relevante, pois desloca o foco da proteção do espaço doméstico para a lógica da violência baseada no gênero. Ao reconhecer a pluralidade das formas de violência, o documento converge com os parâmetros da Convenção de Belém do Pará e reforça a incompatibilidade de

⁴ *A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero*. SEVERI, Fabiana, 2024. p. 27. Disponível em: [https://cladem.org/archivos//ONU%20Mulheres_livro%20CLMP_ONLINE-A4%20\(1\).pdf](https://cladem.org/archivos//ONU%20Mulheres_livro%20CLMP_ONLINE-A4%20(1).pdf). Acesso em: 2 maio 2026.

⁵ *A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero*. SEVERI, Fabiana, 2024. p. 54. Disponível em: [https://cladem.org/archivos//ONU%20Mulheres_livro%20CLMP_ONLINE-A4%20\(1\).pdf](https://cladem.org/archivos//ONU%20Mulheres_livro%20CLMP_ONLINE-A4%20(1).pdf). Acesso em: 2 maio 2026.

⁶ *A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero*. SEVERI, Fabiana, 2024. p. 31. Disponível em: [https://cladem.org/archivos//ONU%20Mulheres_livro%20CLMP_ONLINE-A4%20\(1\).pdf](https://cladem.org/archivos//ONU%20Mulheres_livro%20CLMP_ONLINE-A4%20(1).pdf). Acesso em: 2 maio 2026.

uma leitura restritiva da Lei Maria da Penha, ao mesmo tempo em que confirma, em nível empírico e institucional, a necessidade de ampliação da proteção.

Outro aspecto central destacado pelo relatório diz respeito à fragmentação normativa do ordenamento jurídico brasileiro. Ao identificar a existência de “mais de uma centena de normas aprovadas relacionadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres”⁷, o documento evidencia um cenário de dispersão legislativa que compromete a construção de uma política pública coerente e integrada. Essa fragmentação não apenas dificulta a implementação de políticas eficazes, como também exige um esforço interpretativo capaz de conferir unidade ao sistema. Nesse ponto, o **Tema 1412** assume relevância estratégica, ao permitir a expansão funcional das medidas protetivas como instrumento de integração normativa e de superação das lacunas existentes.

Por fim, o relatório aponta a necessidade de construção de uma resposta jurídica mais abrangente, capaz de articular diferentes dimensões da violência de gênero, ao enfatizar a importância de uma abordagem que considere a “diversidade e complexidade da incidência das várias formas de violências contra as mulheres”⁸. Essa diretriz converge com a proposta central do CONSÓRCIO de construção de uma lei integral de proteção, orientada por parâmetros internacionais e por um diagnóstico empírico consistente.

VII – O Tema 1412 do STF, a Reconstrução da Proteção Jurídica sob a Perspectiva Convencional e a Superação da Leitura Restritiva da Lei Maria da Penha

A controvérsia submetida ao Supremo Tribunal Federal no âmbito do Tema 1412 não se limita a uma discussão de competência jurisdicional ou de técnica processual, mas revela, em seu núcleo, uma disputa hermenêutica sobre o alcance dos deveres estatais de proteção às mulheres em situação de violência. Trata-se, em última análise, de definir se a proteção conferida pela Lei nº 11.340/2006 deve ser

⁷ *A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero*. SEVERI, Fabiana, 2024. p. 45. Disponível em: [https://cladem.org/archivos//ONU%20Mulheres_livro%20CLMP_ONLINE-A4%20\(1\).pdf](https://cladem.org/archivos//ONU%20Mulheres_livro%20CLMP_ONLINE-A4%20(1).pdf). Acesso em: 2 maio 2026.

⁸ *A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero*. SEVERI, Fabiana, 2024. p. 73. Disponível em: [https://cladem.org/archivos//ONU%20Mulheres_livro%20CLMP_ONLINE-A4%20\(1\).pdf](https://cladem.org/archivos//ONU%20Mulheres_livro%20CLMP_ONLINE-A4%20(1).pdf). Acesso em: 2 maio 2026.

interpretada de forma restritiva — circunscrita ao espaço doméstico, familiar ou de relação íntima de afeto — ou ampliativa, em consonância com o sistema internacional de direitos humanos.

Essa questão exige o deslocamento do eixo interpretativo do plano estritamente legal para o plano **constitucional-convencional**, no qual se insere o dever de controle de convencionalidade, tal como desenvolvido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Tudo isso, na linha do que estabelece a Recomendação CNJ nº 168/2026, que instituiu o **Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana** e atualizou a Recomendação nº 123/2022, orientando a atuação jurisdicional brasileira pela aplicação direta dos tratados internacionais de direitos humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, consolidando, assim, o controle de convencionalidade como dever funcional do/a magistrado/a. Esse marco normativo reforça a exigência de interpretação das normas internas em consonância com o bloco de convencionalidade, especialmente no que se refere à proteção de grupos vulnerabilizados.

A incidência do **Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana** projeta efeitos diretos sobre a delimitação da competência e sobre o alcance das medidas protetivas em debate no **Tema 1412**, na medida em que afasta interpretações restritivas incompatíveis com os standards interamericanos de proteção. Ao reconhecer que a violência baseada no gênero constitui violação de direitos humanos e pode ocorrer em múltiplos contextos — e não apenas no âmbito doméstico —, a orientação do CNJ reforça a necessidade de que todo o Poder Judiciário, inclusive o juízo comum, atue sob a perspectiva de gênero e em conformidade com o controle de convencionalidade. Assim, a solução da controvérsia não se limita à distribuição de competência, mas envolve a afirmação de um modelo de jurisdição alinhado ao sistema interamericano, capaz de garantir respostas céleres, eficazes e adequadas à complexidade da violência de gênero.

Nesse contexto, a interpretação do **Tema 1412** deve ser orientada pelos parâmetros normativos estabelecidos pela Convenção de Belém do Pará e pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (citadas na ementa e no artigo inaugural da Lei Maria da Penha), que impõem ao Estado

brasileiro obrigações positivas de prevenção, proteção e erradicação da violência de gênero.

A Convenção de Belém do Pará rompe com a concepção privatista da violência doméstica ao estabelecer que a violência contra a mulher constitui violação de direitos humanos independentemente do espaço em que ocorre. Essa formulação desloca o fenômeno da esfera privada para o campo da responsabilidade estatal, impondo um dever de atuação proativa.

Mais do que definir a violência, o tratado estabelece um verdadeiro **dever de devida diligência reforçada**, segundo o qual o Estado responde não apenas por ações diretas, mas também por omissões e tolerâncias institucionais⁹. Essa dimensão é particularmente relevante no contexto brasileiro, marcado por altos índices de subnotificação e por obstáculos estruturais ao acesso à justiça.

A leitura conjugada desse diploma com a CEDAW revela que a violência de gênero não é um evento isolado, mas expressão de uma estrutura de desigualdade, sustentada por padrões socioculturais que reproduzem a subordinação feminina. Nesse sentido, a resposta estatal não pode se limitar à repressão penal, exigindo medidas preventivas e protetivas de caráter imediato — como as medidas protetivas de urgência.

A Recomendação Geral nº 19 do Comitê CEDAW foi pioneira ao reconhecer que a violência baseada no gênero constitui forma de discriminação, inserindo-a no âmbito de incidência da Convenção. Essa compreensão foi aprofundada pela Recomendação Geral nº 35, que consolidou a obrigação de devida diligência como parâmetro jurídico vinculante.

A partir dessa evolução normativa, o dever estatal passa a compreender quatro dimensões interdependentes: prevenir, proteger, investigar e reparar¹⁰. A proteção,

⁹ O conceito de “devida diligência” implica que o Estado pode ser responsabilizado internacionalmente não apenas por atos diretos de violência, mas também por falhas na prevenção, investigação e punição. Trata-se de um padrão normativo exigente, que desloca o foco da responsabilidade individual para a responsabilidade institucional.

¹⁰ A Recomendação Geral nº 35 do Comitê CEDAW aprofunda essa compreensão ao sistematizar o dever de devida diligência, estabelecendo parâmetros concretos para a atuação estatal. A proteção das vítimas, nesse contexto, assume papel central, especialmente por meio de medidas de proteção urgentes.

nesse contexto, assume caráter central, especialmente em situações de risco iminente, nas quais a inércia estatal pode resultar em violações irreparáveis.

A interpretação restritiva da Lei Maria da Penha, que limita a aplicação das medidas protetivas ao contexto doméstico, revela-se, assim, incompatível com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Isso porque tanto a Convenção de Belém do Pará quanto a CEDAW adotam uma concepção ampla de violência de gênero, desvinculada do espaço físico em que ocorre.

Nesse sentido, o **Tema 1412** apresenta-se como oportunidade de alinhamento da jurisprudência constitucional brasileira ao sistema internacional de direitos humanos, superando uma leitura formalista que esvazia a eficácia das medidas protetivas.

A ampliação de sua incidência não implica desorganização do sistema de justiça, desde que acompanhada de uma adequada distribuição de competência (mantendo os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDF) exclusivos para as demandas que se refiram a crimes praticados no contexto familiar, doméstico ou em relação íntima de afeto), conforme já sustentado no item IV. Ao contrário, representa a concretização do princípio da proteção integral e da vedação à proteção insuficiente, ambos reconhecidos pela doutrina constitucional contemporânea¹¹.

A articulação entre o **Tema 1412**, a Convenção de Belém do Pará e a CEDAW permite afirmar que a proteção das mulheres em situação de violência não é uma faculdade do Estado, mas uma obrigação jurídica internacionalmente vinculante.

Nesse cenário, as medidas protetivas de urgência assumem natureza de **instrumentos de tutela de direitos humanos fundamentais**, devendo ser interpretadas de forma ampliativa e funcional, de modo a garantir sua máxima efetividade.

Restringi-las ao espaço doméstico significa não apenas contrariar o texto dos tratados internacionais, mas também perpetuar a lógica histórica de invisibilização da violência de gênero, que justamente esses instrumentos buscaram superar.

¹¹ A vedação à proteção insuficiente, desenvolvida no âmbito da teoria dos direitos fundamentais, impõe ao Estado o dever de adotar medidas eficazes para proteger bens jurídicos relevantes. No caso da violência de gênero, esse dever assume caráter reforçado, dada a vulnerabilidade estrutural das vítimas.

Nesse contexto, a ampliação das medidas protetivas discutida no **Tema 1412** não representa inovação indevida, mas concretização de uma exigência já delineada no plano internacional e reiterada por análises institucionais qualificadas.

A interpretação ampliativa, portanto, decorre do dever estatal de prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher em todas as suas manifestações, conforme parâmetros convencionais que reconhecem a violência de gênero como fenômeno estrutural e não restrito ao espaço doméstico, impondo a máxima efetividade da tutela jurisdicional.

VIII - Conclusão e Teses Propostas

Com fundamento nas considerações expostas, o FONAVID e a ABMCJ sustentam que a proteção à mulher deve ser **integral**, mas a gestão dessa proteção deve respeitar a organização judiciária e a *ratio legis* da especialização, propondo as seguintes teses:

TESE 1

As medidas protetivas de urgência previstas na Lei nº 11.340/2006 possuem natureza de tutela de direitos fundamentais e, à luz do controle de constitucionalidade e de convencionalidade, aplicam-se a toda forma de violência baseada no gênero, independentemente de sua ocorrência no âmbito doméstico, familiar ou de relação íntima de afeto, nos termos da Convenção de Belém do Pará e dos demais tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado brasileiro, bem como da interpretação constitucionalmente adequada dos arts. 5º, I, LIV e XLI, da CF, em termos de imposição constitucional de igualdade material para proteção eficiente das mulheres vítimas de violências de gênero, à luz do princípio da proporcionalidade (notoriamente implícito ao devido processo legal substantivo), para o fim de protegê-las em quaisquer contextos de violência de gênero, não só no contexto doméstico ou intrafamiliar.

TESE 2

Nas hipóteses em que a violência não se insira no contexto definido no art. 5º da referida lei, a competência para concessão e fiscalização das medidas protetivas de urgência é do Juízo Comum, observado o julgamento com perspectiva de gênero

conforme a Resolução CNJ n. 492/2023, preservada a especialização dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar.

Diante do exposto, os *amici curiae*, já regularmente admitidos nos autos, reafirma a relevância constitucional da controvérsia submetida a esta Suprema Corte, cuja solução projeta efeitos para além do caso concreto, incidindo diretamente sobre a concretização de direitos fundamentais e sobre a conformação do sistema de proteção estabelecido pela Constituição da República.

As considerações ora apresentadas buscam contribuir para o aprofundamento do debate constitucional, mediante a oferta de subsídios técnicos, dados empíricos e referenciais teóricos que permitam uma compreensão mais abrangente e qualificada da matéria, em consonância com os parâmetros do direito internacional dos direitos humanos e com a jurisprudência desta Corte.

Nesse contexto, espera o *amici curiae* que os argumentos desenvolvidos sejam considerados no julgamento da presente controvérsia, colaborando para a formação de um precedente que reflita os compromissos constitucionais de proteção, igualdade material e vedação a todas as formas de discriminação, reforçando a função contramajoritária e garantidora deste Supremo Tribunal Federal.

Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, 05 de maio de 2026.

Camila Rocha Guerin¹²

Paulo R. Iotti Vecchiatti¹³

Alice Bianchini¹⁴

¹² Juíza de Direito do TJRJ desde 2017, com ampla atuação nas varas de violência doméstica e na execução penal. Especialista em Gênero e Direito pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro- EMERJ, Coordenadora de Projetos Especiais da Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência, Diretora de Acompanhamento das Políticas de Atendimento à Mulher e das Varas de Violência Doméstica da Associação de Magistrados do Estado do Rio de Janeiro - AMAERJ, e membra do Fórum Permanente de Violência Doméstica, Familiar e de Gênero da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ.

¹³ Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino. Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Bacharel em Direito pelo Instituto Presbiteriano Mackenzie. Advogado de direitos humanos e Professor Universitário. Professor do Mestrado em Positivação e Concretização Jurídica dos Direitos Humanos da UNIFIEO – Centro Universitário da Microrregião de Osasco. Professor da Pós-Graduação em Direito Homoafetivo e Gênero da UNISANTA – Universidade Santa Cecília. Professor das Pós-Graduações de Direito Constitucional e Direito das Famílias e Sucessões da Faculdade Damásio, Diretor-Presidente do GADVS – Grupo de Advogados pela Diversidade Sexual e de Gênero.

¹⁴ Presidenta Nacional da ABMCJ – Associação Brasileira de Mulheres de Carreiras Jurídicas. Conselheira de Notório Saber do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM. Membro do Fórum Permanente de Diálogos do Sistema de Justiça, instituído pelo Ministério das Mulheres por meio da Portaria GM/MMulheres nº 4/25, e do FONAIVIM – Fórum Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher,

Presidente do FONAVID

OAB/SP 242.668

Presidente ABMCJ