



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A INCONSTITUCIONALIDADE DO DEFERIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS DE  
URGÊNCIA POR DELEGADOS DE POLÍCIA

Leonardo Cerqueira Lopes

Rio de Janeiro  
2020

LEONARDO CERQUEIRA LOPES

A INCONSTITUCIONALIDADE DO DEFERIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS DE  
URGÊNCIA POR DELEGADOS DE POLÍCIA

Artigo científico apresentado como exigência de  
conclusão de Curso de Pós Graduação *Lato Sensu* da  
Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro

2020

## A INCONSTITUCIONALIDADE DO DEFERIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA POR DELEGADOS DE POLÍCIA

Leonardo Cerqueira Lopes

Graduado pela Universidade Veiga de Almeida –  
UVA. Advogado.

**Resumo** – a temática da violência doméstica e familiar contra a mulher se mostra cada vez mais relevante, sendo objeto de incessantes discussões não somente no âmbito social, como também no meio jurídico. Em decorrência disso, surge a Lei nº 13.827/19, que prevê a possibilidade de delegados de polícia e até mesmo policiais deferirem as medidas protetivas de urgência em favor da vítima. A essência deste trabalho é discorrer sobre a inovação legislativa e apontar os vícios de inconstitucionalidade material observados na nova norma, dentre os quais a violação da cláusula da reserva de jurisdição, bem como a violação aos direitos fundamentais de inviolabilidade do domicílio e do devido processo legal.

**Palavras-chave** – Direito Constitucional. Direito Penal e Processual Penal. Lei nº 11.340/06. Lei Maria da Penha. Lei nº 13.827/19. Inconstitucionalidade.

**Sumário** – Introdução. 1. Uma análise dos motivos ensejadores da edição da Lei nº 13.827/19. 2. A contrariedade do artigo 12-C da Lei Maria da Penha em face da Constituição. 3. Críticas e possíveis medidas que podem ser adotadas para a solução do problema que visava a Lei nº 13.827/19 solucionar. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa realizar uma análise predominantemente jurídica, mas também social, da Lei nº 13.827/19, publicada em 13 de maio de 2019, que acrescentou o artigo 12-C à Lei nº 11.340/06, publicada em 7 de agosto de 2006.

A Lei nº 11.340/06, conhecida popularmente como Lei Maria da Penha, inovou no ordenamento jurídico brasileiro ao prever, em prol das vítimas de crimes cometidos nos âmbitos doméstico e familiar, a concessão das chamadas medidas protetivas de urgência. Tais medidas protetivas de urgência possuem natureza jurídica de medidas cautelares diversas da prisão e se consubstanciam, necessariamente, em privação de direitos dos quais são titulares os acusados no respectivo processo criminal.

Essas medidas protetivas podem ser deferidas pelo magistrado tanto no processo penal, no qual se apura a prática de crime cometido contra a mulher em situação de violência doméstica e familiar, quanto em procedimento autônomo chamado de “Medida Protetiva de Urgência”, que possui natureza cível. Fato é que somente um magistrado, em regra, poderia deferir essas medidas protetivas, uma vez que, como mencionado, trata-se de medidas cautelares que importam em restrição aos direitos dos réus.

Ocorre que a Lei nº 13.827/19 inseriu alguns dispositivos na Lei Maria da Penha, autorizando que delegados de polícia e até mesmo policiais civis defiram, de forma excepcional e em favor da vítima, o afastamento do agressor do lar. Tais dispositivos são objeto de análise e crítica no presente trabalho, que se mostra relevante na medida em que a previsão legal objeto de discussão tem notório valor não somente jurídico, mas também social, tendo em vista os alarmantes índices de violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, que demonstram números crescentes a cada ano.

O objetivo deste artigo é, pois, expor as inovações procedimentais trazidas pela Lei nº 13.827/19 ao procedimento das medidas protetivas de urgência; criticá-las, na medida em que tais inovações se mostram completamente contrárias ao ordenamento jurídico pátrio e, se possível, trazer possíveis soluções para o problema que visava a referida lei evitar, qual seja, que mais vítimas venham a ter lesados bens jurídicos de suma importância, tais como a vida e a integridade corporal.

O primeiro capítulo do presente trabalho aborda os motivos que ensejaram o legislador à produção da Lei nº 13.827/19, ou seja, quais eram os objetivos do legislador ao editar a referida norma e qual problemática visava ele solucionar com a criação da mencionada lei.

O segundo capítulo, por sua vez, trata dos dispositivos legais propriamente ditos, objeto de análise deste trabalho, confrontando-os com o texto constitucional e analisando os fundamentos pelos quais a referida lei deve ser considerada como inconstitucional e, por conseguinte, expurgada do ordenamento jurídico.

Já o terceiro capítulo, por fim, tem como objetivo discutir as possíveis medidas que podem ser adotadas para a solução dos problemas que visava a lei impugnada solucionar, e tem, como questão norteadora, quais medidas efetivas podem e devem ser adotadas pelos poderes constituídos a fim de reduzir o número de crimes, mormente os crimes de feminicídio e lesões corporais praticadas contra mulheres no âmbito da violência doméstica e familiar.

A pesquisa no presente trabalho é realizada por meio do processo dedutivo, qual seja, aquele que parte de uma base geral, de uma premissa geral, até atingir o objetivo particular. Para tanto, o objeto abordado na presente pesquisa possui abordagem qualitativa, pois parte da análise, interpretação e crítica de uma lei que se mostra controversa e visa, ao fim, solucionar um problema.

## 1. UMA ANÁLISE DOS MOTIVOS ENSEJADORES DA EDIÇÃO DA LEI Nº 13.827/19

Preliminarmente, é imperioso destacar o contexto no qual surgiu a Lei nº 11.340/06. Conhecida como Lei Maria da Penha, a referida legislação não emergiu ao ordenamento jurídico brasileiro em razão de espontânea vontade do legislador nacional.

Ao revés, a Lei Maria da Penha foi resultado de represálias sofridas pelo Estado Brasileiro, emitidas por parte da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em razão de uma sistemática violação aos direitos humanos que vinha ocorrendo e que, por sinal, ainda ocorre no território nacional, mais especificamente os direitos das mulheres, representadas por Maria da Penha Maia Fernandes, farmacêutica cearense<sup>1</sup>.

Após sofrer duas tentativas de homicídio e passar pelo descaso do Poder Judiciário Brasileiro, a vítima mencionada socorreu-se à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que, de forma frutífera, logrou obter a condenação do agressor. Além disso, foram exercidas diversas pressões, por parte do Órgão Internacional, para que o Brasil editasse uma lei que fosse, de fato, não somente protetiva no âmbito normativo, mas que também se mostrasse eficaz no que tange à proteção dos direitos das mulheres.

Diante desse cenário é que surge a Lei nº 11.340/06 – Lei Maria da Penha, que prevê, em seu artigo 6º, que “a violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos”<sup>2</sup>.

Cediço é de que a violência contra a mulher, infelizmente, não é uma realidade somente no Brasil, mas uma tendência no mundo inteiro. Tal realidade advém de passado não muito remoto, cuja sociedade era regida pelo patriarcado, este entendido como a supremacia do homem em relação à mulher, ou até mesmo a autoridade que um homem exerce sobre uma mulher em determinada relação.

Os dados<sup>3</sup> expostos pela OMS – Organização Mundial da Saúde – demonstram que, por todo o globo terrestre, ao menos 35% (trinta e cinco por cento) das mulheres já sofreu algum tipo de violência doméstica e familiar.

---

<sup>1</sup> GELEDES. *Brasil só criou Lei Maria da Penha após sofrer constrangimento internacional*. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/brasil-criou-lei-maria-da-penha-apos-sofrer-constrangimento-internacional/>>. Acesso em: 01 out. 2019.

<sup>2</sup> BRASIL. *Lei nº 11.340 de 7 de agosto de 2006*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm)>. Acesso em: 01 out. 2019.

<sup>3</sup> COMPROMISSO E ATITUDE. *Alguns números sobre a violência contra as mulheres no mundo*. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/alguns-numeros-sobre-aviolencia-contras-mulheres-no-mundo/>>. Acesso em: 01 out. 2019.

Após a edição da Lei Maria da Penha, cujo objetivo era o de coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, conforme consta do preâmbulo da referida lei, esperava-se que os índices de violência doméstica e familiar contra a mulher, no Brasil, diminuíssem.

O que se observou, de fato, foi uma diminuição nos índices de violência doméstica e familiar contra a mulher, conforme constatado pelo Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

De acordo com o mencionado Instituto, após a promulgação da Lei Maria da Penha, em 2006, “houve uma discreta redução dos casos – de 5,18 casos a cada 100 mil, em 2005, para 5,02, em 2006, e 4,74, em 2007. Em 2008, no entanto, quando a lei já estava em vigor, os casos voltaram a subir, 5,07 a cada 100 mil; em 2009, 5,38”<sup>4</sup>.

Convém destacar, contudo, que esses aumentos nos índices de violência decorrem não somente do aumento da violência propriamente dita, que é o objeto do registro.

Esses aumentos são decorrentes, inclusive, do fato de que, antes da referida legislação, tais índices de violência não eram registrados e analisados como violência doméstica e familiar contra a mulher, até porque tal conceito não existia, ao menos sob a ótica legal. Tratavam-se, meramente, de lesões corporais, ameaças, homicídios, enfim, crimes comuns que tinham como vítimas as mulheres, sem se perquirir se estas se encontravam em situação de violência doméstica e familiar.

Desta forma, com o advento da lei, a tendência só poderia ser no sentido de que os índices aumentassem.

Como prova de tal assertiva, constata-se que entre os meses de janeiro a julho do ano de 2018, por exemplo, os dados demonstram que 63.116 mulheres foram vítimas de algum tipo de violência doméstica e familiar, conforme divulgado pelo Ministério dos Direitos Humanos.<sup>5</sup>

Pois bem. Foi em razão não somente dos mencionados índices, mas também de outros registros alarmantes sobre violência doméstica e familiar contra a mulher, seja em âmbito nacional, seja no âmbito dos estados federados, que veio a tona a motivação para a

---

<sup>4</sup> SARRES, Carolina. *Desconhecimento e impunidade prejudicam aplicação da Lei da Maria da Penha, mostra Ipea (Agência Brasil – 25/09/2013)*. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/desconhecimento-e-impunidade-prejudicam-aplicacao-da-lei-da-maria-da-penha-mostra-ipea-agencia-brasil-25092013/>>. Acesso em: 01 out. 2019.

<sup>5</sup> MDH. *MDH divulga dados sobre feminicídio*. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/agosto/ligue-180-recebe-e-encaminha-denuncias-de-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em: 01 out. 2019.

edição de diversas leis, tais como a Lei nº 13.104/15, publicada em 9 de março de 2015, e a Lei nº 13.827/19, publicada em 13 de maio de 2019.

Historicamente se observa, mormente pela edição de leis de conteúdo penal e processual penal, que a produção legislativa brasileira somente ocorre para solucionar problemas que já existem no mundo fático, não normativo.

Em outras palavras, é mais cômodo, benéfico e menos dispendioso, para os poderes constituídos, a edição de leis que visem inibir determinados comportamentos tidos como não desejáveis. Em vez de se promover investimentos em políticas públicas de conscientização por parte do Poder Executivo, por exemplo, acaba optando o Poder Legislativo pela via repressiva penal, por meio da criação de lei que, destaque-se, é sua função típica.

Foi exatamente essa situação que levou à produção da Lei nº 13.104/15, que tipificou penalmente o crime de feminicídio<sup>6</sup>. A mesma situação é vislumbrada quando se analisa a efetividade das medidas protetivas de urgência, previstas na Lei Maria da Penha.

Segundo prelecionam Cláudia Barros Portocarrero e Wilson Luiz Palermo Ferreira<sup>7</sup>, as medidas protetivas de urgência possuem natureza jurídica de medidas cautelares inominadas. Essas medidas cautelares diversas da prisão devem ser entendidas como toda e qualquer medida, imposta pelo juiz da causa, ao réu do processo, que visem garantir a efetividade daquele processo penal.

Conforme bem destacado pelos mencionados autores, para que seja deferida a medida protetiva de urgência, devem estar presentes os requisitos das medidas cautelares diversas da prisão, quais sejam, o *fumus comissi delicti* e o *periculum libertatis*, entendidos respectivamente como os indícios de autoria e materialidade do crime, bem como o “perigo na demora da prestação jurisdicional, demora essa que faria com que a mesma se tornasse inócua”<sup>8</sup>.

## 2. A CONTRARIEDADE DO ARTIGO 12-C DA LEI MARIA DA PENHA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO

Antes de explicitar os motivos pelos quais o artigo 12-C da Lei nº 11.340/06 – Lei Maria da Penha – é considerado inconstitucional e, por conseguinte, deve ser expurgado do

---

<sup>6</sup> BRASIL. *Lei nº 13.104*, de 9 de março de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm#art1)>. Acesso em: 01 out. 2019.

<sup>7</sup> PORTOCARRERO, Cláudia Barros; FERREIRA, Wilson Luiz Palermo. *LEIS PENAS EXTRAVAGANTES: Teoria, jurisprudência e questões comentadas*. 3. ed. Salvador: JusPodivm. 2018. p. 1164.

<sup>8</sup> Ibid.

ordenamento jurídico, se faz necessário discorrer, ainda que de forma breve, sobre o conceito de inconstitucionalidade, bem como também se mostra relevante traçar algumas ideias gerais sobre o procedimento da ação direta de inconstitucionalidade.

Conforme as clássicas lições de Hans Kelsen<sup>9</sup>, toda e qualquer norma jurídica, para ser considerada válida, necessita extrair seu fundamento de validade de outra norma, imediatamente a ela superior. A constituição, como não poderia deixar de ser, é a norma fundamental, a norma suprema do ordenamento jurídico, encontrando-se no topo da pirâmide normativa. Em razão dessa posição hierárquica superior, todos os demais atos normativos, inferiores à constituição, devem encontrar fundamento de validade nesta. Nos termos da doutrina<sup>10</sup>, “a Constituição passa a ser o parâmetro para a elaboração de todos os demais atos normativos estatais (...). O princípio da supremacia formal da Constituição exige que todas as demais normas (...) estejam de acordo com o texto constitucional.”.

Daí se extrai o conceito de inconstitucionalidade, que seria toda e qualquer ação ou omissão que “ofende, no todo ou em parte, a Constituição”<sup>11</sup>. Feitas essas considerações acerca do conceito de inconstitucionalidade, passa-se às ideias gerais sobre a ação direta de inconstitucionalidade.

A ADI – ação direta de inconstitucionalidade – é um instrumento processual que possui arrimo constitucional no artigo 102, I, “a” da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 –, segundo o qual cabe ao Supremo Tribunal Federal o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual<sup>12</sup>. O procedimento da ADI, por sua vez, está devidamente regulamentado na Lei nº 9.868/99, publicada em 10 de novembro de 1999<sup>13</sup>.

O objetivo do autor, na ADI, é a procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado e, nos termos do artigo 102, § 2º da CRFB/88, “as decisões definitivas de mérito (...) produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”<sup>14</sup>. Isso significa dizer que, uma

---

<sup>9</sup> KELSEN apud FRIEDE, Reis; CARLOS, André. *Lições esquematizadas de introdução ao estudo do direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2013. p. 37.

<sup>10</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 16. ed. São Paulo: Método, 2017, p. 724-725.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 727.

<sup>12</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

<sup>13</sup> BRASIL. *Lei nº 9.868*, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

<sup>14</sup> BRASIL, op. cit., nota 12.



vez declarada a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo pelo Supremo Tribunal Federal, tal decisão produzirá efeitos em relação a todas as pessoas que estão ou estariam sujeitas à aplicação da lei ou do ato normativo impugnado na ação. Além disso, os órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário ficam à decisão vinculados, de modo que qualquer ação ou omissão contrários ao que fora decidido na ADI será passível de impugnação por meio da reclamação<sup>15</sup>. O efeito vinculante, por ausência de previsão constitucional, não alcança o Poder Legislativo.

A consequência da procedência do pedido formulado em sede de ADI é a extirpação, do ordenamento jurídico, da lei ou do ato normativo impugnado, uma vez que, após o devido processo legal, ela foi considerada inconstitucional.

Traçadas essas premissas básicas, analisar-se-á o teor do artigo 12-C da Lei nº 11.340/06, e porque ele deve ser considerado inconstitucional. Para a análise da inconstitucionalidade do artigo 12-C da Lei nº 11.340/06, imprescindível se faz o conhecimento do seu teor. Acrescentado pela Lei nº 13.827/19, publicada em 13 de maio de 2019, o artigo 12-C da Lei nº 11.340/06 prevê que:

Art. 12-C. Verificada a existência de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes, o agressor será imediatamente afastado do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida: I - pela autoridade judicial; II - pelo delegado de polícia, quando o Município não for sede de comarca; ou III - pelo policial, quando o Município não for sede de comarca e não houver delegado disponível no momento da denúncia. § 1º Nas hipóteses dos incisos II e III do caput deste artigo, o juiz será comunicado no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas e decidirá, em igual prazo, sobre a manutenção ou a revogação da medida aplicada, devendo dar ciência ao Ministério Público concomitantemente. § 2º Nos casos de risco à integridade física da ofendida ou à efetividade da medida protetiva de urgência, não será concedida liberdade provisória ao preso.<sup>16</sup>

Em apertada síntese, de acordo com o dispositivo supramencionado, quando a mulher em situação de violência doméstica e familiar estiver correndo algum tipo de risco, poderá procurar auxílio da autoridade policial, representada pelo Delegado de Polícia, nos Municípios nos quais não houver comarca do Poder Judiciário, a quem caberá a atribuição de deferir e efetivar a medida protetiva de urgência de afastamento do agressor do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida, medida protetiva esta prevista no artigo 22, II, da Lei nº 11.340/06. Em seguida, prevê a redação legal que o deferimento de tal medida caberá ao

---

<sup>15</sup> MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas. 2017. p. 755.

<sup>16</sup> BRASIL. *Lei nº 13.827*, de 13 de maio de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13827.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

policial, quando o Município no qual reside a ofendida não for sede de comarca do Poder Judiciário e não houver delegado de polícia disponível no momento da denúncia.

A redação do retrotranscrito artigo 12-C é eivada de inconstitucionalidade material, na medida em que atenta contra diversas regras e princípios constitucionais. Dentre eles, destacam-se os princípios do devido processo legal e o da inviolabilidade do domicílio, bem como viola a cláusula de reserva de jurisdição e, por fim, o próprio princípio da isonomia.

O primeiro direito constitucional violado pelo citado artigo 12-C é o direito à segurança do domicílio, que pode ser entendido como o “respeito ao espaço, delimitado e autônomo, reservado à vida íntima ou atividade profissional da pessoa [...]”<sup>17</sup>. Diante do reconhecimento de tal direito fundamental, prevê a CRFB/88, em seu artigo 5º, XI<sup>18</sup>, que ninguém poderá adentrar na casa do indivíduo sem o seu consentimento, a não ser em hipóteses excepcionais, para a prestação de socorro, em caso de desastre, em casos de flagrância de delito ou, durante o dia, mediante a determinação judicial.

A medida cautelar prevista no artigo 22, II, da Lei nº 11.340/06, que prevê o afastamento do agressor do lar, por ser medida restritiva de direitos que envolve a retirada forçada de pessoa do seu âmbito residencial, pressupõe a entrada da autoridade policial e dos agentes de polícia, civil e militar, no asilo inviolável do indivíduo, sem a sua autorização, o que vai de encontro ao previsto no mencionado artigo 5º, XI, da CRFB/88. Tal fundamento, por si só, demonstra a inconstitucionalidade do afastamento do agressor do lar por meio da autoridade policial, sem lastro em mandado judicial, expedido pelo juiz competente.

Resta claro, ainda, que a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, em que pese seja uma situação de urgência que deva ser solucionada de forma imediata, não se enquadra como hipótese de desastre. Também não há que se falar no enquadramento da violência doméstica e familiar como hipótese de prestação de socorro, uma vez que para que haja o afastamento do agressor do lar, primeiramente é necessário que a mulher em situação de violência compareça à delegacia de polícia e registre a ocorrência, para que somente então a autoridade policial proceda à medida restritiva do direito do agressor. Logo, não se encontra mais a mulher em situação que necessite de socorro imediato, o que autorizaria o ingresso dos policiais na residência do agressor.

Por fim, não é possível, da mesma forma, a subsunção da situação de violência doméstica e familiar contra a mulher à hipótese de flagrante delito, uma vez que o crime porventura praticado contra a vítima já teria ocorrido há tempo suficiente o bastante para

---

<sup>17</sup> BERTOLO apud MORAES, op. cit., p. 220.

<sup>18</sup> BRASIL, op. cit., nota 12.

afastar o flagrante próprio do inciso II e, com mais razão, o flagrante presumido do inciso IV, ambos do artigo 302 do Código de Processo Penal<sup>19</sup>.

Outra violação às normas constitucionais, causada pela edição do artigo 12-C ora em análise, se dá pela contrariedade do mencionado dispositivo com o princípio do devido processo legal, este previsto no artigo 5º, LIV, da CRFB/88<sup>20</sup>. Segundo a moderna doutrina<sup>21</sup>, o devido processo legal abrange não somente o sentido processual, mas também o sentido material ou substantivo. Sob a perspectiva processual, o devido processo legal indica que em determinado procedimento que possa resultar em restrição de direitos, deve ser assegurado ao acusado a paridade de armas, para que este tenha condições isonômicas de litigar em face do estado-acusação. Por sua vez, sob a perspectiva material, surge o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade<sup>22</sup> e seus três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

O ora tratado princípio determina que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”<sup>23</sup>. Permitir que não somente a autoridade policial, representada pelo Delegado de Polícia, mas também que demais agentes da polícia civil procedam ao deferimento da medida protetiva de afastamento do agressor do lar conjugal é permissão que não encontra espeque constitucional, por se chocar com o princípio do devido processo legal, de forma que viola a cláusula da reserva de jurisdição, a ser entendida como o conjunto constitucional de restrição de direitos que somente compete ao Poder Judiciário decretar, por ordem escrita e fundamentada nos termos do artigo 93, IX, da CRFB/88.

No mesmo sentido foi o entendimento da Associação dos Magistrados Brasileiros que, em conjunto com a Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – COPEVID –, apresentou solicitação de veto parcial ao Projeto de Lei nº 94 de 2018, que deu origem à Lei nº 13.827/19. Entendeu a entidade de classe que “é, portanto, flagrantemente inconstitucional que a restrição de direitos fundamentais sensíveis seja transferida da esfera judicial para a esfera policial, ao argumento simplório de que o Poder Judiciário seria lento ou omissivo”<sup>24</sup>. Da mesma forma vem se posicionando o Supremo

---

<sup>19</sup> BRASIL. *Código de Processo Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

<sup>20</sup> BRASIL, op. cit., nota 12.

<sup>21</sup> BAHIA, Flávia. *Direito constitucional*. 4. ed. Salvador: JusPodivm. 2020. p. 264.

<sup>22</sup> Ibid., p. 265.

<sup>23</sup> BRASIL, op. cit., nota 12.

<sup>24</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição 35760/2019 na ADI 6138*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5696989>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

Tribunal Federal, conforme se observa da ementa do Mandado de Segurança nº 23452/RJ<sup>25</sup>, no qual se decidiu que:

[...] A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, (...) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado. [...]

Por conseguinte, o deferimento de tal medida cautelar por órgãos de outros poderes constituídos, que não o Judiciário, é previsão que viola o artigo 2º da CRFB/88, que prevê a separação tripartida dos poderes.

Como se não bastasse, também merece destaque que o artigo 12-C impõe à autoridade policial e aos agentes da polícia civil determinadas atribuições que extrapolam o disposto no artigo 144, § 4º, da CRFB/88. Segundo o mencionado dispositivo da carta maior, cabe à polícia civil “as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais”<sup>26</sup>. A previsão que determina a atribuição do delegado de polícia e do policial para o deferimento de medidas protetivas de urgência – que, no âmbito da Lei Maria da Penha, se dão dentro de processo judicial de natureza penal ou também nos processos de natureza civil – é previsão que claramente ultrapassa o limite constitucional de atribuição da autoridade policial, desenhado pelo constituinte originário à polícia judiciária.

### 3. CRÍTICAS E POSSÍVEIS MEDIDAS QUE PODEM SER ADOTADAS PARA A SOLUÇÃO DO PROBLEMA QUE VISAVA A LEI Nº 13.827/19 SOLUCIONAR

Mostra-se oportuno mencionar que a previsão do artigo 12-C também viola o princípio da isonomia, consagrado no *caput* do artigo 5º da CRFB<sup>27</sup>. A despeito do mandamento constitucional disposto no artigo 226, § 8º da CRFB/88, segundo o qual “o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”<sup>28</sup>, deve-se atentar para o fato de que a previsão trazida pelo artigo 12-C é medida que vai de encontro à isonomia material,

<sup>25</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 23452/RJ*. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85966>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

<sup>26</sup> BRASIL, op. cit., nota 12.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

na medida em que normatiza desnecessariamente o tratamento diferenciado a ser dado entre as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar que vivem em Municípios que são sede de comarcas do Poder Judiciário e aquelas que vivem em Municípios onde não há essas instalações do Poder Judiciário, quando, em verdade, deveria diminuir a desigualdade entre essas pessoas, mormente por meio das políticas de ação afirmativa ou discriminação positiva<sup>29</sup>.

O que aqui se afirma é que, em pese o intuito do legislador fosse trazer maior proteção para aquelas mulheres que se encontram em situação de violência doméstica e familiar, residentes em Municípios nos quais não há comarca do Poder Judiciário, acabou o legislador por criar outro problema, qual seja, a distinção de tratamento entre essas mulheres e aquelas que, da mesma forma, também sofrem violência doméstica, mas que residem em Municípios onde há comarca do Poder Judiciário devidamente instalada.

E perceber tal distinção de tratamento entre essas mulheres é essencial, principalmente no Brasil, país de dimensão continental, no qual é de notório conhecimento de que em diversos Municípios não há instalação de comarca do Poder Judiciário.

Conforme dados divulgados no relatório “Justiça em Números”, realizado pelo CNJ – Conselho Nacional de Justiça – em 2019, constatou-se que somente 48,5% dos municípios brasileiros são sede da Justiça Estadual<sup>30</sup>, ramo do Poder Judiciário competente para o processo e julgamento dos processos que envolvem violência doméstica e familiar contra a mulher.

Isso significa dizer que nos 51,5% restantes dos Municípios, nos quais não há comarca do Poder Judiciário, a análise dos requisitos ensejadores do deferimento da medida protetiva de urgência de afastamento do agressor do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida, medida protetiva esta prevista no artigo 22, II, da Lei nº 11.340/06, caberá aos delegados de polícia e aos policiais, nos termos do artigo 12-C, incisos II e III, da Lei nº 11.340/06.

Se o número de medidas protetivas de urgência deferidas fosse irrisório, até seria possível defender a tese de se transferir o deferimento dessas medidas cautelares aos delegados de polícia, ainda que passível de confirmação posterior pelo juiz competente, conforme pretendeu a Lei nº 13.827/19.

---

<sup>29</sup> BAHIA, Flávia. *Direito constitucional*. 4. ed. Salvador: JusPodivm. 2020, p. 172.

<sup>30</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2019*. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2020.

Todavia, é o contrário que prevalece, tendo em vista que os dados demonstram que o número de medidas protetivas de urgência vem aumentando ano após ano. Segundo o Painel de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ –, divulgado no dia 09 de março de 2020, foram deferidas 249.406 medidas protetivas de urgência em 2016, ao passo que em 2017 esse número aumentou para 301.319. Já no ano de 2018, o número de medidas protetivas voltou a subir, chegando ao resultado de 336.640, e aumentando mais 19,9% no ano de 2019, num total de 403.646 medidas protetivas de urgência deferidas<sup>31</sup>.

Pela análise de tais dados, e com a nova atribuição da polícia civil para o deferimento da medida protetiva de urgência de afastamento do agressor do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida, chega-se à constatação alarmante de que, com o advento da Lei nº 13.827/19, houve, via edição legislativa, uma verdadeira delegação de competência, do Poder Judiciário para as autoridades policiais, para o deferimento de tal medida protetiva de urgência, tendo em vista que os números dessas medidas protetivas deferidas são deveras expressivos, e não meramente irrisórios. Tal delegação de competência é flagrantemente inconstitucional, como mencionado alhures, por violar a separação dos poderes, norma contida no artigo 2º da CRFB/88 e que, convém destacar, também é tida como cláusula pétrea, nos termos do artigo 60, § 4º do texto constitucional.

Uma medida que poderia ser adotada pelo Poder Judiciário como forma de solução dessa problemática, qual seja, o deferimento de medidas protetivas de urgência por delegados de polícia e policiais civis, é a possibilidade de a vítima requerer as medidas protetivas por meio da rede mundial de computadores, ou seja, *on-line*. Tal medida já é aplicada no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, e será possível também no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro<sup>32</sup>.

Outra medida que também podem ser eficaz é o alargamento dos plantões judiciários. Tais plantões poderiam ser realizados não somente nos municípios que sediam comarcas da justiça estadual, como ocorre atualmente, mas também poderiam se dar com a presença de juízes de direito nas delegacias de polícia desses municípios nos quais não há instalações do Poder Judiciário, para a análise dos requerimentos de medidas protetivas feitos pelas vítimas

---

<sup>31</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Disponível em <[https://paineis.cnj.jus.br/QuvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_1%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shVDResumo](https://paineis.cnj.jus.br/QuvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shVDResumo)>. Acesso em: 05 mai. 2020.

<sup>32</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Violência doméstica: registro de ocorrência e pedidos de medidas protetivas serão feitos on-line*. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/7181708>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

de violência doméstica e familiar, o que afastaria a necessidade de deferimento pelos delegados de polícia, por conseguinte, estando em acordo com a constituição, mormente com a cláusula de reserva de jurisdição.

Trata-se de medida plenamente viável, pois já é comum, em diversos Estados da federação, a presença de juízes de direito em órgãos, prédios e edifícios que não fazem parte da estrutura do Poder Judiciário, como nas Centrais de Custódia, geralmente localizadas dentro de presídios<sup>33</sup>, onde são realizadas as Audiências de Custódia daqueles que foram presos em flagrante delito.

Outra medida que pode ser adotada pelos Estados – mormente nos Estados com maiores números de Municípios em que não há comarca do Poder Judiciário<sup>34</sup> –, por meio da Polícia Militar, e também nos Municípios, por meio das Guardas Municipais, é a adoção de medidas de prevenção contra a violência doméstica e familiar contra a mulher.

No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, já houve a instituição de parceria entre os Poderes Executivo (representado pela Polícia Militar) e Judiciário (representado pelos Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher), para a prevenção e combate mais rigoroso da violência de gênero contra a mulher. Trata-se da “Patrulha Maria da Penha – Guardiões da Vida”<sup>35</sup>. Por meio de tal programa conjunto, viaturas policiais e policiais militares são designados exclusivamente para a verificação do cumprimento das medidas protetivas de urgência deferidas em favor das vítimas de violência doméstica, o que vem gerando resultados positivos, principalmente evitando a reincidência de agressores. No Município de Três Rios, por exemplo, “a iniciativa evitou muitos desfechos trágicos. (...) Após o acompanhamento da equipe de policiais militares especializados, a reincidência de agressões caiu de 79% para 3,5%.”<sup>36</sup>

Constata-se, dessa forma, que a melhor alternativa para solucionar os índices de violência doméstica e familiar contra a mulher – que era o principal objetivo da Lei nº 13.827/19 – é a adoção de medidas conjuntas por meio dos poderes constituídos, em especial o Executivo e o Judiciário. Tais medidas podem ser de conscientização, prevenção, e até

---

<sup>33</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário. *Justiça do Rio atinge a marca de quase 20 mil audiências de custódia*. Disponível em: <<http://gmf.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5265985/6120768>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

<sup>34</sup> Tais como Tocantins, Piauí e Paraíba, Estados nos quais mais de 20% da população residem em Municípios nos quais não há nenhuma comarca do Poder Judiciário para atendimento dos jurisdicionados, de acordo com os dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, no “Justiça em Números”, no ano de 2019.

<sup>35</sup> BRITO, Julia de. *Governo do Estado lança programa Patrulha Maria da Penha*. Disponível em: <[http://www.rj.gov.br/NoticiaDetalhe.aspx?id\\_noticia=720](http://www.rj.gov.br/NoticiaDetalhe.aspx?id_noticia=720)>. Acesso em: 05 mai. 2020.

<sup>36</sup> *Ibid.*

mesmo de repressão, quando necessário. O que não se pode conceber é a adoção, pelo Poder Legislativo, de leis atécnicas que violem o texto constitucional.

## CONCLUSÃO

Conforme melhor abordado na introdução e ao longo do presente trabalho, o escopo do mesmo era trazer um panorama geral dos alarmantes índices de violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, os quais estão em ascensão, como mostram os dados apresentados ao longo do trabalho, e são constantemente usados pelo Poder Legislativo como justificativa para a edição de novas normas penais e processuais penais, dentre elas, a Lei nº 13.827/19.

Além disso, tinha-se como objetivo expor as inovações procedimentais trazidas pela mencionada lei ao procedimento das medidas protetivas de urgência, inovações essas traduzidas na possibilidade de delegados de polícia e policiais civis deferirem as medidas protetivas de urgência às vítimas; bem como realizar um intenso processo crítico dessas inovações no ordenamento jurídico, na medida em que são eivadas pelo vício da inconstitucionalidade.

Ao final, foram abordadas algumas medidas e ações que poderiam ser adotadas pelos poderes constituídos, a fim de que tais índices de violência doméstica e familiar contra a mulher sejam reduzidos, sem prejuízo, todavia, das disposições constitucionais, as quais foram constantemente violadas pela edição da Lei nº 13.827/19.

Destarte, concluiu-se pela inconstitucionalidade material das disposições trazidas pela Lei nº 13.827/19 à Lei Maria da Penha, em que pese tenha tido o legislador um propósito bem intencionado, qual seja, melhorar a prestação jurisdicional em relação às vítimas de violência doméstica e familiar, por meio do deferimento das medidas protetivas de urgência pelos delegados de polícia e policiais civis.

Constatou-se que a norma objeto do presente trabalho incorreu em inconstitucionalidade material pela violação da cláusula da reserva de jurisdição, bem como pela violação aos direitos fundamentais de inviolabilidade do domicílio e do devido processo legal, além de também violar os princípios da separação dos poderes e da isonomia.

Em que pese seja um tema de extrema relevância na sociedade contemporânea, mormente com a situação de pandemia causada em decorrência da COVID-19, na qual diversas mulheres se encontram 24 horas por dia isoladas socialmente e em quarentena com



os seus alçozes, a violência de gênero e o seu imprescindível combate pela via legislativa não podem abrir espaços para eventuais inconstitucionalidades.

Verificou-se, por fim, que é possível a tomada de decisões conjuntas, por parte dos três poderes – principalmente por parte do Executivo e do Judiciário –, bem como a adoção de medidas mais eficazes para a prevenção e repressão dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, casos tais que devem ser combatidos com veemência.

## REFERÊNCIAS

BAHIA, Flávia. *Direito constitucional*. 4. ed. Salvador: JusPodivm. 2020.

BRASIL. *Código de Processo Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2019*. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros\\_20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros_20190919.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. *Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Disponível em: <[https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_1%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40nedimio03&anonymous=true&sheet=shVDResumo](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40nedimio03&anonymous=true&sheet=shVDResumo)>. Acesso em: 05 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.868*, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.340*, de 7 de agosto de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm)>. Acesso em: 01 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.104*, de 9 de março de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm#art1)>. Acesso em: 01 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.827*, de 13 de maio de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13827.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 23452/RJ*. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85966>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Petição 35760/2019 na ADI 6138*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5696989>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário. *Justiça do Rio atinge a marca de quase 20 mil audiências de custódia*. Disponível em: <<http://gmf.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5265985/6120768>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Violência doméstica: registro de ocorrência e pedidos de medidas protetivas serão feitos on-line*. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/7181708>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

BRITO, Julia de. *Governo do Estado lança programa Patrulha Maria da Penha*. Disponível em: <[http://www.rj.gov.br/NoticiaDetalhe.aspx?id\\_noticia=720](http://www.rj.gov.br/NoticiaDetalhe.aspx?id_noticia=720)>. Acesso em: 05 mai. 2020.

COMPROMISSO E ATITUDE. *Alguns números sobre a violência contra as mulheres no mundo*. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/alguns-numeros-sobre-a-violencia-contra-as-mulheres-no-mundo/>>. Acesso em: 01 out. 2019.

FRIEDE, Reis; CARLOS, André. *Lições esquematizadas de introdução ao estudo do direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2013.

GELEDES. *Brasil só criou Lei Maria da Penha após sofrer constrangimento internacional*. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/brasil-criou-lei-maria-da-penha-apos-sofrer-constrangimento-internacional/>>. Acesso em: 01 out. 2019.

MDH. *MDH divulga dados sobre feminicídio*. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/agosto/ligue-180-recebe-e-encaminha-denuncias-de-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em: 01 out. 2019.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 16. ed. São Paulo: Método, 2017.

PORTOCARRERO, Claudia Barros; FERREIRA, Wilson Luiz Palermo. *LEIS PENAS EXTRAVAGANTES: Teoria, jurisprudência e questões comentadas*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

SARRES, Carolina. *Desconhecimento e impunidade prejudicam aplicação da Lei da Maria da Penha, mostra Ipea (Agência Brasil – 25/09/2013)*. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/desconhecimento-e-impunidade-prejudicam-aplicacao-da-lei-da-maria-da-penha-mostra-ipea-agencia-brasil-25092013/>>. Acesso em: 01 out. 2019.