

**ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 13.827/2019 E A AÇÃO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.138/2019**

**CHANGES BROUGHT BY LAW 13,827/2019 AND THE DIRECT
ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY 6,138/2019**

Wagner Maia Coelho¹

RESUMO: A Lei 13.827/2019 introduziu mudanças significativas na Lei Maria da Penha, permitindo que autoridades policiais possam aplicar medidas protetivas de urgência em casos excepcionais, como em municípios sem sede de comarca. Essa inovação busca garantir proteção imediata às mulheres em situação de violência doméstica e seus dependentes, reduzindo o tempo de exposição ao risco. Contudo, a norma levantou debates quanto à constitucionalidade, sendo questionada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.138/2019, ajuizada pela AMB, sob a alegação de violação à reserva de jurisdição, inviolabilidade de domicílio e ao devido processo legal. O Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade das alterações, destacando que as medidas previstas são proporcionais, razoáveis e em conformidade com o sistema internacional de proteção às mulheres. Além disso, a decisão judicial posterior em até 24 horas resguarda o controle jurisdicional. O estudo explora o conflito entre direitos fundamentais, como a liberdade do agressor e a proteção da integridade física e psicológica da vítima, defendendo que a ponderação de direitos prioriza a dignidade da pessoa humana e o rompimento do ciclo de violência doméstica. Essa decisão reforça a efetividade da Lei Maria da Penha ao expandir a rede de proteção em localidades carentes de estrutura judiciária, promovendo maior segurança para as vítimas e alinhando-se aos princípios de igualdade e justiça social.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha. Violência Doméstica. Concessão de Medidas Protetivas de Urgência. Lei nº 13.827/19.

ABSTRACT: Law 13,827/2019 introduced significant changes to the Maria da Penha Law, allowing police authorities to apply urgent protective measures in exceptional cases, such as in municipalities without a district seat. This innovation seeks to guarantee immediate protection for women in situations of domestic violence and their dependents, reducing the time they are exposed to risk. However, the rule raised debates regarding constitutionality, being questioned by Direct Unconstitutionality Action 6,138/2019, filed by AMB, alleging violation of the reservation of jurisdiction, inviolability of domicile and due legal process. The Federal Supreme Court declared the constitutionality of the changes, highlighting that the measures envisaged are proportional, reasonable and in accordance with the international system for the protection of women. Furthermore, a subsequent court decision within 24 hours safeguards judicial control. The study explores the conflict between fundamental rights, such as the freedom of the aggressor and the

¹ Universidade Federal da Grande Dourados

protection of the physical and psychological integrity of the victim, arguing that the consideration of rights prioritizes the dignity of the human person and breaking the cycle of domestic violence. This decision reinforces the effectiveness of the Maria da Penha Law by expanding the protection network in locations lacking a judicial structure, promoting greater security for victims and aligning with the principles of equality and social justice.

Keywords: Maria da Penha Law. Domestic Violence. Granting of Urgent Protective Measures. Law No. 13,827/19.

INTRODUÇÃO

Sancionada em 13 de maio de 2019, a Lei 13.827 já trouxe consigo um ar de vitória, por parte da comunidade jurídica, tendo em vista que a Lei 13.505/2017 conferiu em seu art. 12-B legitimidade ao delegado de polícia para aplicar medidas protetivas, até a deliberação judicial, objetivando conceder maior celeridade e efetividade às medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha. No entanto, naquela ocasião, o referido art. 12-B sofreu um veto jurídico do então Presidente da República, Michel Temer, por entender que o dispositivo estaria eivado de “inconstitucionalidade material”, por violação aos arts. 2º e 144, § 4º, da Constituição Federal, ao supostamente invadir a competência afeta ao Poder Judiciário e buscar estabelecer uma competência que, segundo o Chefe do Executivo, não era prevista para as polícias civis (TEIXEIRA, 2020).

Com isso, o Poder Executivo impediu, naquela ocasião, o principal avanço promovido pela Lei 13.505/2017. Em razão disso o delegado de polícia continuou a seguir o procedimento de representação em 48 horas, para o magistrado, o qual detinha o mesmo prazo para decidir sobre as medidas protetivas, totalizando quase 96 horas de vulnerabilidade da vítima, o que é claramente inconcebível diante da proposta paradigmática da Lei Maria da Penha e da total ausência de proteção estatal para a vítima de violência doméstica durante todo esse período (TEIXEIRA, 2020).

Forte foi a crítica da comunidade jurídica ao referido veto presidencial, tendo em vista que o delegado de polícia já detinha autonomia para aplicar medidas cautelares, conforme o Código de Processo Penal, a exemplo da prisão em flagrante (art. 304), da liberdade provisória com fiança (art. 322), da apreensão de bens (art. 6, II) ou da ação controlada em crime organizado (art. 8, § 1º da Lei 12.850/13) (TEIXEIRA, 2020).

Assim, diante da ineficácia prática do procedimento anterior, trazido pela Lei Maria da Penha, a Lei 13.827/2019 surge com o fim de autorizar, em específicas hipóteses, a aplicação de medida protetiva de urgência pela autoridade policial – e judicial –, em favor da mulher em situação de violência doméstica ou familiar, ou a seus dependentes. Conforme a nova redação:

Art. 12-C. Verificada a existência de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física ou psicológica 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.

Com a nova disposição trazida pelo art. 12-C, tanto o delegado(a) de polícia quanto o agente policial, nos casos em que o Município não for sede de comarca e não houver delegado disponível no momento da denúncia, poderiam determinar uma das medidas protetivas de urgência previstas no art. 22, II da Lei Maria da Penha.

Conforme observa Teixeira (2020), ao analisar o referido dispositivo deparamo-nos que um suposto privilégio concedido as mulheres que coabitam com o agressor, em detrimento daquelas que não convivem com o companheiro, diante do silêncio da norma. Por outro lado, a Lei Maria da Penha, nos demais dispositivos, não traz qualquer restrição nesse sentido, ao contrário, explicita que a violência contra a mulher é qualquer ação ou omissão baseada no gênero, as quais lhe causem dano. Consoante seu art. 5, inciso III: “[...] em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação”.

O principal objetivo da Lei 13.827/19 foi a atribuição de legitimidade para aplicação da medida protetiva de urgência pelo delegado de polícia ou por um policial. Contudo, não é difícil perceber que a norma estabeleceu situações excepcionais para a atuação desses agentes públicos nos casos de violência doméstica ou familiar contra a mulher, o que, por conseguinte, faz concluir que nem todos os delegados de polícia ou

agentes policiais poderão determinar a medida contida no art. 22, II da Lei Maria da Penha (TEIXEIRA, 2020).

Com efeito, o delegado de polícia somente poderá afastar o agressor do local de convívio com a vítima quando o município não for sede de comarca, isto é, quando não houver um juízo no local. Por tal razão, não é difícil concluir que apenas os delegados e agentes policiais lotados em pequenas cidades terão a incumbência de aplicar imediatamente a medida protetiva de urgência necessária. O principal reflexo dessa previsão é a falta de isonomia na tutela da integridade física e da saúde da mulher vitimizada, pois somente as vítimas residentes em cidades desprovidas de juízo, em geral pequenas cidades do interior, poderão ter acesso à imediata atuação do delegado de polícia ou policial militar. Lado outro, as mulheres que habitam nos grandes centros urbanos permanecem reféns do moroso procedimento de representação, ou seja, vulneráveis por nada menos que 96 horas, conforme o art. 12, III da Lei Maria da Penha, enquanto aguardam o deferimento das medidas protetivas de urgência (TEIXEIRA, 2020).

A situação acima afronta diretamente a disposição do art. 2º da própria Lei Maria da Penha, uma vez que a desigualdade no trato com as vítimas, em razão da região geográfica em que se encontram, promove uma prejudicial diferenciação no tratamento das mulheres vítimas de violência doméstica:

Art. 2º Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.

Assim, ao limitar a atuação do delegado de polícia ou agente policial a situações extremamente restritas, a norma deixa de cumprir seu papel e passa a desassistir um grande número de mulheres, que permanecerão sem acesso à tutela protetiva imediata.

Uma vez ampliada a proteção imediata às mulheres em geral, estas sentir-se-iam mais confiantes em denunciar os seus algozes pela certeza da garantia da proteção estatal imediata, e não apenas após uma decisão judicial. Isto porque, o medo do agressor e o medo de não receber a proteção esperada do Estado, estão entre as principais causas de subnotificação dos dados desse problema de saúde pública. Assim,

a dignidade da mulher prevaleceria em detrimento dos direitos do agressor, através da proteção da sua vida, da sua integridade física, psicológica, moral, patrimonial e sexual. Diante disso, sustenta Teixeira (2020) que a Lei 13.827/19 é parcialmente inconstitucional, por ferir frontalmente o art. 5º, *caput*, do Pacto Constitucional de 1988.

1. OS REQUISITOS PARA A DECRETAÇÃO DA MEDIDA PROTETIVA DE URGÊNCIA PELOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Em que pese a recente alteração da Lei Maria da Penha autorizando a autoridade policial a aplicar a medida protetiva de urgência em determinadas hipóteses, nota-se sem maior dificuldade que a Lei 13.827/19 acabou por restringir excessivamente a atuação do delegado de polícia e do agente policial, conforme discorrido no tópico anterior.

Com isso, a grande maioria dos casos de violência doméstica ou familiar permanecerão seguindo o moroso procedimento já previsto na Lei Maria da Penha, ou seja, a necessidade de representação do delegado de polícia em 48 horas, para aplicação das medidas protetivas diversas da prisão pelo magistrado no mesmo prazo.

Como é amplamente discutido na doutrina processual penal, as medidas cautelares devem observar a necessidade e adequabilidade da medida, em razão de constituírem-se num instrumento de constrição da liberdade individual. Logo, a necessidade da aplicação de uma medida cautelar, deve ser medida pela indispensabilidade da sua aplicação. Por outro lado, a adequabilidade diria respeito ao fato criminoso e ao suposto autor do delito, buscando o melhor ajuste entre a medida restritiva e o caso concreto, isto é, procurando sempre aplicar a medida mais adequada ao caso (TEIXEIRA, 2020).

Quanto aos *requisitos* a serem observados pela autoridade policial, na aplicação da medida protetiva de urgência, são: i) a *urgência*. Aqui mostra-se imprescindível a demonstração do perigo concreto, consistente na alta probabilidade de reiteração criminosa por parte do agressor, de modo a demandar a proteção imediata da mulher vitimizada pelo Estado, diante de um perigo iminente ou atual. O segundo requisito autorizador a ser observado é ii) o *estado de vulnerabilidade da vítima*. A análise da vulnerabilidade dar-se-á por meio da comprovação do vínculo familiar, da comprovação

de que vivam num mesmo espaço físico, da violência de gênero praticada ou da habitualidade das agressões. Na sequência, o terceiro requisito autorizador seria o *iii) probatório*. Neste ponto, o delegado de polícia ou o *parquet* poderiam, em cognição sumária, entender estarem presentes os indícios de autoria e materialidade delitiva em crime tutelado pela Lei Maria da Penha, fundamentando sua decisão, conforme a exigência do art. 93, IX da CF (TEIXEIRA, 2020).

Nesse cenário, não há possibilidade de acesso à instrução criminal minuciosa, devendo a autoridade policial verificar as provas que estejam em poder da vítima, a fim de decretar a medida protetiva de forma célere. Cabe ressaltar ainda que as medidas protetivas de urgência deverão ser selecionadas pela autoridade policial de forma individualizada, isto é, de acordo com as características pessoais do agressor, da vítima e das circunstâncias do caso concreto (TEIXEIRA, 2020).

Aqui, encontra-se também um outro objeto controvertido da alteração legislativa promovida pela Lei 13.827/19, em seu art. 12-C, ao ter limitado a autoridade policial ou agente policial a escolha de uma única medida protetiva de urgência, o que claramente, representa uma afronta ao princípio da individualização. Isso pois, ignora cabalmente as necessidades do caso concreto, restringindo a discricionariedade na escolha da melhor medida cautelar – diversa da prisão – a ser aplicada.

Por fim, ressalta-se que a medida protetiva de urgência será válida desde a intimação do agressor, a requerimento do delegado de polícia. Essa decisão deverá ser sempre fundamentada, em analogia ao que é determinado para as decisões judiciais (art. 93, IX, CF). O art. 12-C, § 1º, estabelece ainda que o juiz competente receberá cópia da decisão da autoridade policial, dispondo igualmente de 24 horas para informar sobre a legalidade ou ilegalidade da medida. Caso entenda, ilegal, rechaçará a medida protetiva de urgência imposta, momento no qual cessará seus efeitos, e requererá a intimação do suposto agressor. Em caso de entender pela legalidade da decretação da medida, homologará a decisão e dará ciência ao Ministério Público (TEIXEIRA, 2020).

2. A RELATIVIZAÇÃO DA CLÁUSULA DA RESERVA DE JURISDIÇÃO E A EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO DA AUTORIDADE POLICIAL

A *Jurisdição* é “a função atribuída a terceiro imparcial de realizar o Direito de modo imperativo e criativo (reconstrutivo), reconhecendo/efetivando/protegendo situações jurídicas concretamente deduzidas” (DIDIER, 2015, p.153), por meio de decisão insuscetível de controle externo e com plena aptidão para à coisa julgada.

Por seu lado, a *Cláusula de Reserva de Jurisdição* consiste num comando constitucional garantidor da exclusividade da prática de determinados atos aos agentes investidos de jurisdição, a fim de evitar o cometimento de arbitrariedade por autoridades, constituindo-se num imprescindível direito fundamental. Ela é considerada um princípio constitucional implícito, pois não está expressamente previsto na Constituição, apesar de se manifestar de diferentes formas em seu texto.

Assim, a Constituição Federal de 1988 contempla atos que só podem ser praticados pelo Poder Judiciário no exercício da sua competência jurisdicional, uma vez elegidos pelo próprio constituinte como de extrema relevância por tutelarem algum direito fundamental, a título de exemplo, o art. 5º traz alguns casos desse fenômeno. O inciso XI, do referido art., dispõe que só é permitido entrar na casa de alguém sem permissão do morador, de dia através de *decisão judicial*, ou a qualquer momento em caso flagrante delito ou desastre. O inciso XII, também determina que o sigilo das comunicações telefônicas só pode ser quebrado através de *decisão judicial*.

De maneira geral, a reserva de jurisdição é reflexo do princípio da separação dos poderes. Uma garantia do próprio Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, dispõe Paulo Castro Rangel citado por Fernanda Regina Vilares:

Ora, com o estabelecimento de uma reserva pretende justamente garantir-se que o órgão político-constitucionalmente pensado para se desincumbir de uma certa função, o faça efetivamente (e sem interferência de outro órgão). Trata-se, pois, de uma técnica normativa destinada a revigorar a ideia de separação dos poderes e onde, melhor do que em quaisquer outras, se verifica o fenômeno da contaminação material das normas organizatórias, por isso que se liga incindivelmente o domínio de uma matéria determinada à estruturação de um certo órgão (RANGEL, 1997 apud VILARES, 2010, p. 59).

Por tal razão, o legislador constituinte tomou o cuidado de elencar alguns casos em que, exclusivamente, o juiz natural proferiria decisões. O objetivo primordial deste princípio no processo penal, é fazer com que sejam garantidos os direitos e garantias

fundamentais do acusado, fazendo com que ele tenha um julgamento justo e que sejam tomadas as medidas adequadas ao caso concreto.

Por outro lado, o arcabouço processual penal, Código de Processo Penal e legislações esparsas, preveem inúmeras atribuições ao delegado de polícia. Estas atribuições podem ser invasivas ou cerceadoras de liberdades, como por exemplo, a obrigação de prender quem quer se encontre em situação de flagrante delito. Dito isso, percebe-se ter o delegado de polícia capacidade técnica e competência reconhecida pelo próprio ordenamento, pois, se assim não o fosse, a normas não lhe confeririam tamanha responsabilidade em praticar determinados atos que tocam à intimidade, liberdade ou vida privada (TEIXEIRA, 2020).

O ponto fulcral da discussão a respeito da relativização da reserva de jurisdição é que limitada à reserva jurisdicional nos casos de violência doméstica e familiar, a vítima seria exposta a um risco iminente à sua integridade física e psicológica, dado o lapso temporal em que permaneceria desassistida pelo Estado. Assim, a hipótese inovadora trazida pelo art. 12-C da Lei Maria da Penha, está limitada pelos casos excepcionalmente previstos, isto é, municípios que não sejam sede de comarca.

Entrementes, conforme recente decisão² do STF – Supremo Tribunal Federal, em sede de ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade, (que será amplamente explorada no capítulo 2 deste trabalho) a possibilidade de uma autoridade policial afastar o agressor da convivência com a vítima, quando constatado risco à sua vida ou integridade física, é medida razoável, proporcional e eficaz para proteger as mulheres vítimas de violência doméstica. Desse modo, a Corte compreendeu que não há violação à reserva de jurisdição, pois a decisão da autoridade policial será submetida à revisão jurisdicional em até 24 horas.

Segundo o relator do caso, ministro Alexandre de Moraes, a possibilidade de delegados e policiais afastarem agressores é medida condizente com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, além do fato de estarem em plena conformidade com o sistema internacional de proteção das mulheres, pondo fim a celeuma doutrinária a respeito da suposta “relativização” da cláusula de reserva de jurisdição.

² ADI 6.138/2019

3. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.138/2019 DO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE

Por estabelecerem direitos e garantias fundamentais, a estrutura do Estado e a organização dos poderes, as constituições possuem uma supremacia de conteúdo em relação às leis. Com as revoluções liberais, responsáveis por introduzir o modelo moderno de constituição (escrita, formal e dotada de rigidez), surge a ideia de *supremacia formal* como atributo exclusivo das constituições rígidas. No plano dogmático, esta se traduz na superioridade hierárquica de suas normas em relação a todas as demais espécies normativas, as quais só serão válidas quando produzidas em consonância com a forma e/ou o conteúdo constitucionalmente determinados. A supremacia da constituição impõe a compatibilidade vertical das normas do ordenamento jurídico, fiscalizada por órgãos encarregados de impedir a criação ou manutenção de atos normativos em desacordo com seu fundamento de validade (NOVELINO, 2021).

Segundo Marcelo Novelino (2021), como os poderes públicos retiram suas competências da constituição, presume-se agirem de acordo com ela. Tal presunção, embora relativa (*juris tantum*), desempenha função pragmática fundamental para garantir a imperatividade das normas jurídicas, impondo a observância de seus comandos enquanto não proclamada a inconstitucionalidade pelo órgão judicial competente.

No caso das leis, a presunção de constitucionalidade é reforçada pelo controle preventivo exercido não só pelo próprio Poder Legislativo – por meio das suas Comissões de Constituição de Justiça –, mas também pelo Chefe do Poder Executivo, a quem cabe vetar o projeto de lei considerado inconstitucional (veto jurídico).

Quanto à finalidade do controle de constitucionalidade, este poderá ser de duas espécies: i) *concreto* (incidental, por via de defesa ou por via de exceção) ou ii) *abstrato* (por via de ação, por via direta ou por via principal).

No primeiro caso, *controle concreto*, a pretensão será deduzida em juízo por meio de processo constitucional subjetivo, isto é, como um processo incidentalmente concebido dentro de uma lide entre autor e réu, exercido com a finalidade principal de

solucionar controvérsia envolvendo direitos subjetivos. Quanto à competência, esta poderá ser exercida por qualquer órgão do Poder Judiciário (NOVELINO, 2021).

No segundo caso, *controle abstrato*, surge no sistema constitucional brasileiro com a *Representação de Inconstitucionalidade*, introduzida pela Emenda Constitucional nº 16/1965 à Carta Constitucional de 1946 em seu art. 101. Com a Constituição de 1988 a então *Representação*, passa a se chamar *Ação Direta de Inconstitucionalidade*, lado de alguns outros instrumentos estabelecidos pela nova ordem constitucional. São elas: a *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*; A *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão* e a *Ação Declaratória de Constitucionalidade*. No entanto, ainda que chamada de “controle abstrato”, a aferição da constitucionalidade de uma lei não dá numa análise puramente jurídica, imune à investigação de elementos fáticos. Ao contrário, mesmo nessa espécie de controle o que se aprecia é a relação entre a lei e o problema que se lhe apresenta em face do parâmetro constitucional. Assim, qualquer que seja a modalidade de controle exercido, a comunicação entre fato e norma é inafastável. No que toca à competência, o controle abstrato apresenta-se como *concentrado* ou *reservado* exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal (NOVELINO, 2021).

4. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O JULGAMENTO DA ADI 6.138/2019

Pouco tempo após a publicação da Lei 13.827, que inseriu o art. 12-C na Lei Maria da Penha, a AMB – Associação dos Magistrados do Brasil ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade em face dos incisos II, III e § 1º do referido artigo. Rememorando, tais dispositivos permitem que o delegado(a), ou o(a) policial – quando da indisponibilidade do delegado –, concedam a medida protetiva de urgência de afastamento do lar para o agressor de maneira imediata, desde que o município não seja sede de comarca e que haja risco atual ou iminente à vida da vítima.

Segundo a AMB, a alteração legislativa estaria ferindo frontalmente o texto da Constituição Federal de 1988, especificamente: i) a *inviolabilidade de domicílio* (CF, art. 5º, XI) ii) ao conferir à autoridade policial a atribuição para determinar o imediato

afastamento do agressor do lar, domicílio ou local de convivência; a *liberdade do indivíduo* (CF, art. 5º, LIV) ao não observar estritamente o devido processo legal; e a *reserva de jurisdição*, estabelecida constitucionalmente para essas hipóteses. Nesse sentido, conforme a AMB trata-se de um caso de reserva de jurisdição *absoluta* e não *relativa*, e que, por esse motivo, não importa que a Lei tenha previsto no § 1º que o juiz deverá rever o ato do delegado ou policial no prazo de 24 horas.

Segundo sustentou a Associação em sua peça inicial, remontando ao voto do Ministro Celso de Mello no julgamento do Mandado de Segurança nº 23.452 RJ:

O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais". A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - 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.

Pari passu, a Associação dos Magistrados do Brasil advogou ainda a tese de que o art. 12-C faz parecer que a concessão da medida protetiva pela autoridade policial seria uma simples exceção, uma vez que só ocorreria nos municípios que não são sede de comarca. Ocorre que, consoante dados³ do CNJ – Conselho Nacional de Justiça, as comarcas só estão presentes em 48,4% dos municípios brasileiros. Desse modo, segundo a AMB a concessão da medida protetiva por autoridades não competentes pode acabar se tornando a regra.

Quanto aos pedidos da AMB, requereram sede cautelar (tutela de urgência), a suspensão das normas impugnadas, e, no mérito (decisão final), a declaração de inconstitucionalidade dos incisos II e III, e do § 1º, do art. 12-C da Lei 11.340/2006.

³ Relatório Justiça em Números 2018: ano-base 2017 do Conselho Nacional de Justiça.

Em defesa da constitucionalidade da norma a AGU – Advocacia Geral da União ressaltou que a alteração legislativa tem por finalidade resguardar a mulher, vítima de violência doméstica, e conferir efetividade à própria Lei Maria da Penha, em observância ao disposto no § 8º do art. 226 da CF/88. Além disso, advogou que o texto constitucional não trata de maneira direta sobre a medida protetiva de afastamento do agressor do lar, motivo pelo qual não haveria reserva de competência para o poder judiciário. Segue trecho da manifestação da advocacia geral da união.

Demais disso, a AGU discorreu ainda sobre a ausência de violação da reserva de jurisdição, tendo em conta que a análise do fato pelo juiz estaria plenamente resguardada pelo § 1º do artigo 12-C, em até 24 horas após a concessão da medida pelo(a) delegado(a) ou policial. Assim, a decisão com pretensão de definitividade estaria sempre nas mãos do Poder Judiciário, ao homologar ou revogar a medida. De outra parte, a Advocacia da União, fez dura crítica ao afirmar que a pretensão da AMB com a ADI 6.138 seria apenas no intento de resguardar o interesse corporativo da categoria.

Por seu lado, a PGR – Procuradoria Geral da República, afirmou que tanto o Conselho Nacional de Justiça como o CONAMP – Conselho Nacional do Ministério Público possuem resoluções que estabelecem o regime de plantão de seus membros e que existe a possibilidade de utilização da tecnologia para facilitar a comunicação entre as autoridades. Logo, não haveria motivo suficiente para a desfiguração do sistema de garantias constitucionais, manifestando-se pela inconstitucionalidade da alteração promovida pelo art. 12-C.

Entretanto, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no dia 23 de março 2022, tendo por relator o Ministro Alexandre de Moraes, não vislumbrou a referida inconstitucionalidade. Ao contrário, considerou válida a atuação supletiva e excepcional da autoridade policial e de policiais a fim de afastar o agressor do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida quando houver risco atual ou iminente à vida ou à integridade da mulher em situação de violência doméstica e familiar ou a seus dependentes.

O Plenário da Suprema Corte estabeleceu que a concessão de medida protetiva por delegados(a) de polícia ou por policiais, nos termos da lei, seria razoável,

proporcional e adequada, na medida em que retiraria imediatamente o agressor do convívio com a vítima e seus familiares. Evidentemente, a medida possui caráter excepcional e precisa ser submetida ao crivo do Poder Judiciário. Como dito repetidamente, a norma determina que a autoridade judiciária responsável pela localidade seja comunicada no prazo máximo de 24 horas, devendo então decidir sobre a manutenção ou revogação da medida protetiva concedida, cabendo-lhe, ainda, dar ciência ao Ministério Público concomitantemente.

Em seu voto, o relator Min. Alexandre de Moraes, pontuou que a controvérsia constitucional trazida ao exame da Corte insere-se em um contexto mais amplo, relacionado ao alarmante quadro de violência contra as mulheres e, por consequência, aos necessários estabelecimento e aperfeiçoamento de mecanismos aptos a coibi-las de maneira eficaz. Em suas palavras:

A respeito do tema, cabe destacar que a violência contra a mulher representa um ranço arcaico da nossa sociedade, que, flagelando-nos a todos, é objeto de um imprescindível enfrentamento tanto em âmbito internacional, quanto no contexto nacional.⁴

Conforme o STF, o ordenamento brasileiro, impelido tanto por obrigações convencionais, decorrentes de tratados internacionais, como por lutas reivindicatórias, pelas conquistas humanitárias e pela necessidade de se conferir uma proteção adequada e eficiente a bens e valores tutelados pela CF, passou a dispor de “*mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher*”, materializando, assim, a garantia contida no art. 226, § 8º, do texto constitucional. Assim:

[...] em consonância com o dever constitucional de criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares (CF, art. 226, § 8º), bem como com o dever convencional de “estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência” (Convenção de Belém do Pará, artigo 7, f), a autorização para que delegados de polícia e policiais procedam na forma do artigo impugnado é resposta legislativa adequada e necessária, embora excepcional, ao rompimento do ciclo de violência doméstica em suas fases mais agudas, amplamente justificável em razão da contingencial impossibilidade de obtenção de tutela jurisdicional em tempo hábil.⁵

⁴ ADI 6.138/2019

⁵ ADI 6.138/2019

A posição defendida pelo Supremo é a salvaguardada por grande parte da doutrina processualista penal brasileira. Conforme leciona o professor e juiz de direito Guilherme de Souza Nucci, afirma não vislumbrar,

[...] nenhuma inconstitucionalidade nem usurpação de jurisdição. Ao contrário, privilegia-se o mais importante: a dignidade da pessoa humana. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana encontra-se acima de todos os demais princípios e é perfeitamente o caso de se aplicar nesta hipótese.

Afastar-se o agressor e, após, debata-se a viabilidade ou inviabilidade da medida. O delegado ou policial não está prendendo o autor da agressão, mas somente “separando” compulsoriamente a vítima e seu agressor. Uma medida de proteção necessária e objetiva (NUCCI, 2019).

Em conclusão, o Relator, concluiu que a autorização para que delegados(a) de polícia e agentes policiais procedam nos termos do art. 12-C da Lei Maria da Penha é resposta legislativa *adequada e necessária*, embora excepcional, ao rompimento do ciclo de violência doméstica em suas fases mais agudas, amplamente justificável em razão da contingencial impossibilidade de obtenção de tutela jurisdicional em tempo hábil, nos casos previstos pelo dispositivo.

Ao mesmo passo, a antecipação (administrativa) de aplicação de medida protetiva de urgência para impedir que mulheres vítimas de violência doméstica e familiar permaneçam expostas às hostilidades ocorridas na privacidade do lar não afasta, de nenhum modo, a última palavra do Poder Judiciário, a quem se resguarda a prerrogativa de decidir sobre sua manutenção ou revogação, bem como sobre a supressão e reparação de eventuais excessos ou abusos cometidos quando da aplicação da medida.

Independentemente de ordem judicial ou prévio consentimento, a própria Constituição Federal de 1988 admite que qualquer do povo e, com maior razão, os integrantes de carreira policial, ingressem em domicílio alheio para prestar socorro, aí incluída a hipótese de excepcional urgência identificada em um contexto de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes. No mesmo fôlego, acrescenta que:

O mecanismo preventivo sob análise não enfraquece a rede de proteção já constituída, tampouco esvazia os resultados de políticas públicas já concretizadas. Pelo contrário, incrementa o nível de proteção conferido às mulheres vítimas de violência doméstica, perceptível pelos dados coletados desde a edição da Lei 13.827/2019 e até agora disponibilizados ao público em geral, ao fornecer mais um meio de proteção, imediato e urgente, sujeito a ratificação judicial posterior, para localidades carentes de estrutura jurisdicional necessária à prestação tempestiva da devida tutela jurisdicional.⁶

Com isso, o Supremo Tribunal Federal, julgou improcedente a Ação Direita de Inconstitucionalidade ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, declarando a constitucionalidade do art. 12-C, *caput*, incisos II e III, e § 1º, da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), com as alterações promovidas pela Lei nº 13.827/2019. Segundo a Corte, a possibilidade de delegados(a) de polícia e policiais afastarem agressores é uma medida razoável, proporcional e condizente com o sistema internacional de proteção das mulheres.

Em comentário durante o julgamento, o ministro Gilmar Mendes pontuou que a Lei 13.827/2019, foi muito bem elaborada, pautando-se por critérios técnico-científicos. O ministro ainda criticou o corporativismo da AMB ao questionar a medida, classificando-a como uma “hermenêutica do interesse”. E seguiu com uma ‘provocação’: “Eu acho que, diante da falta de juízes, que foi apontada aqui – e penso que todos nós concordamos – deveríamos rever as férias de dois meses para advogados públicos, para juízes e procuradores”. Continuou: “Se já é grave o quadro de falta de delegados – veja bem, presidente, 52% dos municípios não são sede de Justiça estadual e, em muitos casos, por falta de juízes”. E concluiu: “nem escafandristas têm férias de dois meses! Então, parece-me que seria uma abertura generosa da AMB discutir a temática das férias de dois meses dos juízes” (RODAS, 2022).

5. DA APARENTE COLISÃO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A concessão de medida protetiva de urgência de afastamento do lar por delegado(a) de polícia ou agente policial em casos de violência doméstica, é medida – em que pese sua excepcionalidade –, necessária e adequada a assegurar à vida e à

⁶ ADI 6.138/2019

integridade física da vítima, contudo, inevitavelmente atinge o direito à liberdade do agressor.

Nisso, há um evidente conflito entre direitos fundamentais; todos, assegurados e promovidos pela Constituição Federal de 1988.

No caso da supressão total do direito fundamental de uma das partes (colisão de direitos fundamentais), o professor e constitucionalista português José Gomes Canotilho, definiu-a como uma *colisão autêntica*, na medida em que existem dois polos, vítima e agressor, e a garantia de um gera, inexoravelmente, a ausência da garantia do outro:

considera-se existir uma colisão autêntica de direitos fundamentais quando o exercício de um direito fundamental por parte do seu titular colide com o exercício do direito fundamental por parte de outro titular. Aqui não há cruzamento ou acumulação de direitos (como na concorrência de direitos), mas perante um ‘choque’, um autêntico conflito de direitos (CANOTILHO, 1999 apud ARAGÃO, 2011, p. 265).

Por seu turno, Robert Alexy (1997) distingue a colisão de direitos fundamentais em uma colisão em sentido estrito ou em sentido amplo. A primeira ocorreria quando o exercício ou a realização do direito fundamental de um titular tem, inevitavelmente, consequências negativas sobre os direitos fundamentais do outro titular. Já a colisão em sentido amplo ocorreria, quando há uma colisão de direitos individuais fundamentais e bens coletivos protegidos pela norma constitucional. No caso da colisão entre o direito fundamental à vida e à integridade física, moral e psicológica da mulher vítima de violência doméstica e o direito de ir e vir (liberdade) do agressor, há uma colisão em sentido estrito.

O professor Luís Roberto Barroso (2013) leciona que a resolução nos casos de conflito entre direitos fundamentais (colisão), deve dar-se por meio da técnica hermenêutico-interpretativa chamada de *ponderação*, seguindo-se três etapas.

Na primeira etapa, cabe ao intérprete selecionar as normas relevantes para a resolução do aparente conflito entre direitos fundamentais. Na segunda etapa, o intérprete se debruçará sobre o contexto fático que originou o conflito entre as normas sob a luz das normas (regras e princípios) selecionadas. Na terceira e última etapa, haverá um exame conjunto entre os diferentes grupos de normas e a repercussão dos

fatos do caso concreto, de modo que o intérprete possa sopesar os valores ali em conflito, atribuindo-se pesos distintos aos diversos elementos em disputa, para que se conclua qual deles deve prevalecer naquele caso.

Nisso, o procedimento poderá variar em seu resultado por uma série de fatores, tendo em vista a carga subjetiva e axiológica presente na ponderação. Por isso, a ponderação é sempre analisada diante de um caso concreto, observando todas as suas peculiaridades e sempre sob a égide dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade – este desdobrando-se ainda em três elementos: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Nas lições de Canotilho (2013), a *adequação* é o elemento que verifica se o meio utilizado é suficiente para alcançar o fim perseguido. Já a *necessidade* trata-se do elemento que verifica se o meio utilizado é o menos gravoso para o direito fundamental a ser afastado, isto é, se há meios alternativos que promovam fim semelhante e se esses meios restringiriam em menor medida os direitos fundamentais afetados. E por fim, a *proporcionalidade em sentido estrito*, também nominada de razoabilidade, elemento que faz uma contraposição entre os meios utilizados e os fins pretendidos.

Diante do conflito entre normas constitucionais, o ministro Alexandre de Moraes, relator da ADI 6.138/2019, sustentou que os direitos e garantias individuais não são absolutos e ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Constituição Federal (*princípio da relatividade* ou *convivência das liberdades públicas*) e, que no caso de conflito entre dois ou mais direitos ou garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do *princípio da concordância prática* ou da harmonização, de forma a coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito, evitando, assim, o sacrifício total de um direito fundamental em relação ao outro, por meio de uma redução proporcional do alcance de cada qual (contradição dos princípios), em busca da harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua.

Nesse sentido, a própria DUDH – *Declaração Universal dos Direitos Humanos* das Nações Unidas, em seu art. 29, afirma tanto a finalidade, quanto a relatividade dos direitos individuais:

Toda pessoa tem deveres com a comunidade, posto que somente nela pode-se desenvolver livre e plenamente sua personalidade. **No exercício de seus direitos e no desfrute de suas liberdades todas as pessoas estarão sujeitas às limitações estabelecidas pela lei com a única finalidade de assegurar o respeito dos direitos e liberdades dos demais, e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.** Esses direitos e liberdades não podem, em nenhum caso, ser exercidos em oposição com os propósitos e princípios das Nações Unidas. Nada na presente Declaração poderá ser interpretado no sentido de conferir direito algum ao Estado, a um grupo ou uma pessoa, para empreender e desenvolver atividades ou realizar atos tendentes a supressão de qualquer dos direitos e liberdades proclamados nessa Declaração (grifou-se).

Assim, os direitos e garantias individuais, jamais podem ser utilizados como um *escudo protetivo* para a prática de atividades ilícitas, tampouco como argumento para afastamento ou diminuição da responsabilidade civil ou penal por atos criminosos, sob pena de desrespeito ao Estado de Direito e as próprias garantias fundamentais estabelecidas no texto constitucional.

Decidindo pela ausência de inconstitucionalidade do art. 12-C, incisos II e III, e § 1º, da Lei Maria da Penha, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.827/2019, o relator (tendo o voto seguido de forma unânime pelos demais membros da Corte), ponderou pelo afastamento do direito fundamental à liberdade dos agressores, no caso da aplicação excepcional da medida protetiva de urgência de afastamento destes da convivência com as mulheres, caso eles representem uma ameaça à vida ou integridade física das vítimas, considerando ainda resposta legislativa adequada e necessária ao rompimento do ciclo de violência doméstica. Do mesmo modo, ponderou que a suposta inviolabilidade do domicílio é medida proporcional e razoável para se alcançar o fim desejado, haja vista que a própria Constituição Federal admite que qualquer do povo ingresse em domicílio alheio nas hipóteses de flagrante delito ou para prestar socorro, e, com maior razão, os integrantes de carreira policial, tantos nos casos anteriores como na hipótese de excepcional urgência identificada em um contexto de risco atual ou iminente à vida, integridade física ou psicológica da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei 13.827/2019 trouxe uma inovação necessária para o fortalecimento da rede de proteção às mulheres em situação de violência doméstica, permitindo que delegados e agentes policiais, em casos excepcionais, apliquem medidas protetivas de urgência. Essa medida visa combater a ineficiência gerada pela morosidade do sistema tradicional, especialmente em municípios onde não há sede de comarca. Nesse contexto, a lei responde à necessidade de uma atuação estatal imediata, mitigando os riscos iminentes à vida e à integridade física das vítimas.

Contudo, ao mesmo tempo em que representa um avanço, a norma também escancara desigualdades estruturais no acesso à proteção estatal. A restrição da competência para aplicar as medidas a determinadas circunstâncias geográficas expõe uma falta de isonomia, deixando desprotegidas muitas mulheres em centros urbanos e localidades onde há juízes disponíveis, mas os trâmites legais seguem lentos. Essa discrepância destaca a necessidade urgente de revisar e ampliar o alcance das políticas públicas, garantindo que todas as mulheres, independentemente de sua localização, possam usufruir de proteção estatal célere e eficaz.

A decisão do Supremo Tribunal Federal ao declarar a constitucionalidade da norma ressalta a importância de priorizar a dignidade da pessoa humana em situações de violência doméstica. O entendimento da Corte, que reconheceu a razoabilidade e proporcionalidade na delegação excepcional de poderes a agentes policiais, reforça a necessidade de harmonizar direitos fundamentais em conflito. Esse equilíbrio exige a ponderação entre a liberdade do agressor e a integridade física, psicológica e moral da vítima, com a prevalência da proteção da vida como direito essencial.

Apesar de válida, a aplicação da lei suscita desafios práticos e jurídicos. A atuação dos agentes públicos precisa ser criteriosa, fundamentada e proporcional às circunstâncias do caso concreto. O acompanhamento judicial posterior em até 24 horas, conforme previsto na norma, é essencial para coibir abusos e assegurar a legitimidade das decisões tomadas em situações de urgência. Para que isso seja efetivo, é imprescindível que o Estado invista em capacitação contínua dos agentes de segurança pública, garantindo que estejam tecnicamente preparados para identificar os casos em que a aplicação das medidas é indispensável.

Além disso, a legislação demanda uma integração maior entre as esferas administrativa, policial e judicial. É crucial que os agentes responsáveis por sua implementação atuem em consonância com os princípios norteadores da Lei Maria da Penha, promovendo não apenas proteção imediata, mas também suporte emocional, psicológico e jurídico às vítimas. Essa integração deve ser complementada por campanhas de conscientização que estimulem as denúncias e combatam a subnotificação, ainda prevalente devido ao medo das mulheres de represálias ou à falta de confiança na efetividade da proteção estatal.

Outro aspecto que merece atenção é a desigualdade regional. A ausência de estrutura judiciária em grande parte dos municípios brasileiros, como destacado pela AMB e pelo STF durante o julgamento da ADI 6.138/2019, demonstra a necessidade de ampliar os serviços de justiça para atender a toda a população de forma equitativa. O fortalecimento das políticas públicas, como a criação de juizados de violência doméstica em regiões desassistidas, pode ajudar a mitigar os efeitos dessa desigualdade.

Por fim, a Lei 13.827/2019 reafirma a necessidade de romper com o ciclo de violência que atinge milhares de mulheres no Brasil. Embora a norma seja um avanço, ela deve ser vista como um passo dentro de um processo mais amplo de aprimoramento das políticas de enfrentamento à violência doméstica. O Estado brasileiro precisa demonstrar um compromisso contínuo e efetivo com a proteção das mulheres, adotando medidas legislativas, administrativas e educacionais que promovam igualdade de gênero e uma convivência mais justa e segura.

A construção de uma sociedade livre da violência doméstica depende não apenas da eficácia das leis, mas também do engajamento de todos os atores sociais – poder público, sociedade civil, organizações internacionais e a própria comunidade. Somente assim será possível avançar em direção a um cenário onde os direitos das mulheres sejam integralmente respeitados e a dignidade humana prevaleça em todas as suas dimensões.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no estado de direito democrático**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: n. 217, jul./set. 1997. p. 607.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 4 Ed., 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 11 de junho de 2022.

BRASIL. **Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...] e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm>. Acesso em: 11 de junho de 2022.

BRASIL. **Lei 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, nas hipóteses que especifica, a aplicação de medida protetiva de urgência, pela autoridade judicial ou policial, à mulher [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13827.htm>. Acesso em: 11 de junho de 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 17. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2015.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 16 ed. rev. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Alterações na Lei Maria da Penha trazem resultado positivo**. Conjur, São Paulo, 18 de maio de 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-18/nucci-alteracoes-maria-penha-trazem-resultado-positivo>>. Acesso em: 18 de junho de 2022.

PAULO, Paula. **Uma em cada quatro mulheres foi vítima de algum tipo de violência na pandemia no Brasil, aponta pesquisa**. G1, São Paulo, 07 de junho de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/06/07/1-em-cada-4-mulheres-foi-vitima-de-algum-tipo-de-violencia-na-pandemia-no-brasil-diz-datafolha.ghtml>>. Acesso em: 11 de junho de 2022.

RODAS, Sérgio. **Supremo valida possibilidade de policial conceder medida protetiva a mulher**. Conjur. São Paulo, 23 de março de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-mar-23/stf-valida-possibilidade-policiais-concederem-medidas-protetivas>>. Acesso em: 18 de junho de 2022.

TEIXEIRA, Leonardo de Aquino. **Análise Crítica dos Mecanismos de Proteção Integral da Mulher**. São Paulo: Pucsp, 2020.

VILARES, Fernanda Regina. **A reserva de Jurisdição no Processo Penal: Dos reflexos no inquérito parlamentar**, São Paulo: 2010. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 2010.