

## Política Judiciária de enfrentamento à violência contra as mulheres: trajetória, avanços e perspectivas

Andremara dos Santos

Luísa Helena Lemos da Cruz

Resumo: Este artigo analisa a atuação do Conselho Nacional de Justiça na área de enfrentamento à violência contra as mulheres, apresentando os principais marcos normativos e as principais iniciativas, programas e ações por ele desenvolvidos no curso dos seus 15 anos de existência. Em destaque, registra-se a trajetória de institucionalização da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Conselho Nacional de Justiça com análise dos três eixos principais dessa política, que norteiam a atuação do Poder Judiciário no enfrentamento à violência contra as mulheres. Por fim, apresenta proposições compreendidas como essenciais para a efetivação da Política Judiciária e, em última instância, das Leis nº 11.340/2006 e nº 13.104/2015.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça. Violência contra a mulher. Política Judiciária.

Abstract: This article examines the National Council of Justice's performance on ending violence against women. It presents the normative framework and main initiatives, programs and actions developed since the establishment of the National Council of Justice 15 years ago. It is shown the institutional path that led to the creation of the Judicial Policy on Ending Violence against Women, analyzing the three main foundations of this policy, which guide the Judicial Power's action against violence against women. Finally, it presents recommendations understood as essential for the effectiveness of the Judicial Policy and, in last instance, of Laws no. 11.340/2006 and 13.104/2015.

Keywords: National Council of Justice. Violence against women. Judicial Policy.

### 1. Introdução

O objetivo deste artigo é analisar a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, a trajetória da sua constituição e as bases normativas dessa política, para, em seguida, elencar alguns desafios a serem vencidos para a implementação efetiva e eficiente da referida política. Essa análise será realizada com uma perspectiva metodológica que combina a análise empírica com a análise normativa e prescritiva (RAMACCIOTTI; BERNARDINO, 2020). O escopo deste trabalho não abarca a avaliação dos impactos da política, em face da ausência de dados para realizar esse processo.

Para cumprir esses objetivos, na primeira parte será realizada análise documental da trajetória percorrida pelo Conselho Nacional de Justiça, no exercício de suas atribuições relativamente ao enfrentamento à violência contra as mulheres, desde a sua instalação em 14 de junho de 2005 até o seu 15º aniversário.

Em uma segunda parte, realiza-se análise descritiva e normativa da política judiciária salientando algumas disposições da Lei Maria da Penha que não estão contempladas na formulação da Política Judiciária, e discute-se sobre alguns desafios postos à sua implementação. Por último, fazem-se algumas proposições para o aprimoramento da política judiciária em sua tarefa de assegurar a efetividade da Lei nº 11.340/2006.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ),

criado pela Emenda à Constituição nº 45 e instituído em 14 de junho de 2005, tem por missão estabelecer políticas estratégicas de pacificação e de amplo acesso para o Judiciário nacional (RIBEIRO, 2006), dentro do seu papel institucional e competência constitucional de realização do controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (art. 103-B, § 4º), o primeiro dos quais, nos termos do art. 35, I da LOMAN, sendo o de “cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício”.

Assim, em um misto de *accountability* judicial institucional e legal (TOMIO; ROBL FILHO, 2013), que lhe atribui o dever de exigir e de prestar contas, cumprindo e fazendo cumprir as leis, o que legitima a atuação do CNJ na implementação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher é o cumprimento do art. 226, § 8º, da Constituição Federal e das leis que combatem a violência de gênero praticada contra as mulheres, nomeadamente a Lei nº 11.340/2006 e a Lei nº 13.104/2015 que institui a qualificadora do feminicídio, além dos tratados internacionais que as fundamentam.

Este artigo considera essa política judiciária como uma política pública formulada pelo Conselho Nacional de Justiça, no âmbito da sua competência, em consonância com o entendimento de Silva e Florêncio (2011), Tomio e Robl Filho (2013) e Pádua Ribeiro (2006) relativamente à autoria de políticas

públicas pelo Poder Judiciário.

## 2. A política judiciária instituída: marcos principais da trajetória

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em seus 15 anos de existência, tem atuado de forma progressiva no campo do enfrentamento à violência contra as mulheres, desde a promulgação da Lei nº 11.340/2006, a Lei Maria da Penha. A partir desse evento legal, realizou, com o apoio da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (do Executivo Federal), a I Jornada de Trabalho sobre a Lei Maria da Penha. Tal jornada visou à discussão dos aspectos jurídicos e ao recolhimento de propostas de viabilização das normas de proteção dos direitos humanos das mulheres, de acordo com as normas da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

O primeiro marco na trajetória da construção e da institucionalização da política foi a realização, em 27 de novembro de 2006, da I Jornada de Trabalho sobre a Lei Maria da Penha, cujo propósito era a discussão de aspectos jurídicos e a proposição de recomendações para conferir efetividade aos dispositivos legais atinentes à violência doméstica e familiar contra a mulher e que resultou na proposição da implementação de recursos técnicos previstos na referida lei como “assessoria multidisciplinar, uniformização de procedimentos, cadastros de vítimas e agressores, integração dos diversos órgãos de atendimento à mulher etc.” (CNJ, 2006).

Essa jornada, além da participação de juízas e juizes dos Tribunais de Justiça do País, contou com a presença de parceiros como a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, do Ministério da Educação e a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, que apresentaram, em grupos de trabalho, propostas de parcerias, de políticas e de medidas integradas de prevenção à violência doméstica e familiar contra a mulher (CNJ, 2006).

Àquela primeira somaram-se mais doze jornadas Lei Maria da Penha, como ficou conhecido esse evento anual e nacional cujo objetivo consiste em avaliar o cumprimento da referida legislação<sup>1</sup> e que tem servido de termômetro e bússola para aferição do

cumprimento das normas instituídas pelo próprio CNJ e para proposição de medidas necessárias à implementação da Lei nº 11.340/2006 e à garantia dos direitos das mulheres.

Dessas jornadas, a segunda realizada somente em 10 de março de 2008<sup>2</sup>, e anualmente a partir de então, saiu a inspiração para a edição da maioria das normas, projetos e programas desenvolvidos pelo CNJ, que constituem a face visível da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e está atualmente materializada em programas e ações como a própria Jornada Lei Maria da Penha; a implantação das varas especializadas nas unidades da Federação; o Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica (FONAVID)<sup>3</sup>; a criação das Coordenadorias da Mulher nos Tribunais de Justiça; os cursos de capacitação para juizes e servidores; o programa Justiça pela Paz em Casa; o Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes; o Portal de Monitoramento da Política Judiciária Nacional; e o Formulário Nacional de Avaliação de Risco.

Até 2017, o Conselho fomentou a atuação do Poder Judiciário nessa área com ações e edição de atos normativos e recomendações que, contudo, não foram estruturados de forma a constituir uma política coesa quanto ao tema. Isso somente foi superado com a instituição da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Poder Judiciário em março de 2017.

Notadamente, a consolidação dessa política faz cumprir a Lei Maria da Penha, pois o Poder Judiciário, na condição de poder público, está obrigado a desenvolver “políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares” (BRASIL, 2006, art. 3º). Além disso, observa e dá concretude à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, que, em seu art. 7º, determina a adoção pelo Estado de “políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência” (OEA, 1994).

O âmbito de uma política construída pelo Conselho Nacional de Justiça, obviamente, restringe-se ao “espaço jurídico de atribuições do Poder Judiciário”, como

<sup>2</sup> Não houve realização da Jornada no ano de 2007. Todos os documentos produzidos nas 13 Jornadas encontram-se disponibilizados e acessíveis no sítio do CNJ na internet, no menu Programas e Ações, Violência contra a Mulher, no endereço: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contra-a-mulher/jornadas/>.

<sup>3</sup> Criado em 30 de março de 2009, durante a III Jornada Lei Maria da Penha, com o nome original de Fórum Permanente de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a partir de proposição da Carta da II Jornada, realizada em 10 de março de 2008. Teve como sua primeira presidente a Juíza Adriana Mello, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>1</sup> Cf. objetivo explicitado na Carta da II Jornada de Trabalhos sobre a Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contra-a-mulher/jornadas/ii-jornada-lei-maria-da-penha/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

observado na Resolução nº 254/2018. Todavia, ela também integra a performance do Estado brasileiro na resposta de desafios sociais específicos, por isso também deve ser apreciada perante as obrigações estipuladas na legislação nacional e em convenções internacionais.

Como resultado da I Jornada de Trabalho Lei Maria da Penha, a Presidência do CNJ, então exercida pela Ministra Ellen Gracie, editou a Recomendação nº 9, de 8 de março de 2007, orientando os Tribunais de Justiça a adotarem as providências necessárias à criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, dotados de equipes multidisciplinares, assim como as providências administrativas relativas à mudança de competência, ao direito de preferência do julgamento e à constituição de grupos de trabalho para dar cumprimento e implementar, por meio de ações interinstitucionais e integradas, as políticas públicas necessárias ao cumprimento daquela lei.

O Conselho somente voltou a tratar normativamente do enfrentamento à violência doméstica e familiar em 2011, com a Resolução nº 128, de 17 de março de 2011. Determinou-se, por meio desse ato, a criação e estruturação, pelos Tribunais de Justiça, das Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar. Observa-se com essa Resolução uma preocupação do Conselho Nacional de Justiça com o “aprimoramento da estrutura do Judiciário na área de combate e prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres” (art. 2, I). Esse instrumento ainda estipulou às Coordenadorias a atribuição de “atuar sob as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça em sua coordenação de políticas públicas a respeito da violência doméstica e familiar contra a mulher” (CNJ, 2011).

Nesses anos, de forma continuada, o CNJ organizou e realizou as Jornadas de Trabalho da Lei Maria da Penha, evento que se tornou espaço fundamental de avanços no combate à violência doméstica e familiar no âmbito do Poder Judiciário, mas, à despeito dessas movimentações do CNJ e do que encontramos na Resolução nº 128/2011, não havia de fato uma coordenação de políticas públicas sobre o tema no funcionamento da instituição. Essa realidade mudou em 2017 com a institucionalização da Política Judiciária de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

### 3. A portaria cnj nº 15/2017: estabelecendo uma política nacional desde o Conselho Nacional de Justiça

Em 2016, foi editada a Portaria nº 54/2016, pelo Ministro Ricardo Lewandowski, que, “considerando as necessidades identificadas ao longo dos 10 anos de vigência da Lei Maria da Penha, bem como as inovações legislativas, notadamente a audiência de custódia”, instituiu grupo de trabalho com atribuição de propor alterações à Resolução nº 128/2011.

O resultado do trabalho desse grupo<sup>4</sup> foi a base maior da Portaria CNJ nº 15 de 8 de março de 2017, baixada pela Ministra Cármen Lúcia, que por esse ato institucionalizou a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Poder Judiciário, como tal, até 4 de setembro de 2018, quando o Conselho Nacional de Justiça, no final da mesma gestão, aprovou, por unanimidade, a Resolução CNJ nº 254/2018 conferindo-lhe estabilidade normativa.

Essa resolução consiste no mais abrangente marco de atuação do Poder Judiciário brasileiro diante do quadro nacional de violações aos direitos das mulheres. Ela reafirmou os objetivos antes previstos na Portaria nº 15/2017, acrescentando, como item final daquelas metas, o aprimoramento da qualidade dos dados sobre as diversas formas de violência contra as mulheres com o fomento à “integração da comunicação entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Militar, por meio de sistemas tecnológicos dotados de interoperabilidade” (CNJ, 2018d).

A Resolução nº 254/2018 promoveu também o alargamento conceitual da política, ao incluir, no primeiro capítulo, a violência institucional ao lado da “violência física, psicológica, moral e patrimonial. Com isso, jogou luz sobre a atuação do próprio Judiciário, ao caracterizar, no artigo 9º, violência institucional como a ação ou omissão de qualquer órgão ou agente público que fragilize, de qualquer forma, o compromisso de proteção e preservação dos direitos de mulheres” (CNJ, 2018d).

Foram estabelecidos três tipos de mecanismos de prevenção e repressão à violência institucional dentro dos limites da atuação do Poder Judiciário, para assegurar a adequada solução dos referidos conflitos:

- a) proibição da participação de juízes como mediadores, facilitadores — ou qualquer tipo de atuação similar — em processos relativos a esse tipo de violência em que atuem como julgadores, em observância

aos princípios do devido processo legal e da confidencialidade;

b) garantia do atendimento das mulheres em situação de violência para fins de concessão de medidas protetivas de urgência, independentemente de a violência estar tipificada como infração penal; e

c) controle e acompanhamento por parte dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas das informações relativas às mulheres adultas e adolescentes privadas de liberdade que estejam gestantes ou lactantes, com encaminhamento mensal dos dados por meio de sistema de cadastramento disponibilizado pelo CNJ<sup>5</sup>.

Ainda, a resolução previu um calendário permanente para as Semanas Justiça pela Paz em Casa, sobre as quais falaremos mais adiante, e manteve a estrutura das Coordenadorias delineada na Portaria CNJ nº 15/2017, atribuindo, contudo, a titularidade da coordenação desses órgãos aos magistrados designados pelo Tribunal de Justiça, respeitando os critérios de alternância localmente fixados, independentemente de serem do primeiro ou do segundo grau.

Digna de nota, também, é a alteração promovida pela Resolução CNJ nº 254/2018 no art. 8º da resolução CNJ nº 213/2015, que regulamentava as audiências de custódia. Por essa modificação, passou-se a exigir a cientificação da mulher vítima de violência doméstica e familiar, que não estiver presente na audiência, sobre a decisão que ponha em liberdade o agressor, antes da expedição do alvará de soltura, preservando-a de situação de grave risco. Isso, sem prejuízo da intimação do seu defensor, público ou constituído.

Em conjunto com a Resolução nº 254/2018, o Conselho Nacional de Justiça aprovou duas outras resoluções, que ampliaram ainda mais o quadro de proteção dos direitos das mulheres no âmbito de atuação do Poder Judiciário: a Resolução nº 252/2018, que estabeleceu princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade, e a Resolução nº 255/2018, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional

5 O Conselho Nacional de Justiça disponibilizou em 19 de outubro de 2017 o Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes, alimentado pelos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – GMFs dos Tribunais de Justiça. Inicialmente voltado para as mulheres adultas privadas de liberdade, a partir da Resolução nº 254, passou a incluir também as adolescentes em cumprimento de medida de internação. Os dados do CNPGL estão disponíveis em: [https://paineis.cnj.jus.br/QuAJAXZfc/pendoc.htm?document=qvw\\_l%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shl-GLMapa](https://paineis.cnj.jus.br/QuAJAXZfc/pendoc.htm?document=qvw_l%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shl-GLMapa)

Feminina no Poder Judiciário. Esses atos normativos alinharam o trabalho do CNJ aos parâmetros internacionais estabelecidos nas Regras de Bangkok e ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5, da Agenda 2030 da ONU — alcançar a igualdade de gênero.

Após a estruturação da política, seguiram-se outras iniciativas do CNJ, como a aprovação, durante a gestão do Ministro Dias Toffoli, da Resolução CNJ nº 284, de 5 de junho de 2019, no âmbito do Poder Judiciário, e a Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5, de 3 de março de 2020. Esses atos normativos instituíram o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, para prevenção e aperfeiçoamento dos mecanismos de enfrentamento das diversas espécies de violência praticadas contra a mulher no contexto doméstico e familiar, e o último unificou os formulários de risco instituídos pelo CNJ e pelo CNMP, simplificando os procedimentos.

A aplicação do formulário, além de contribuir para a qualidade e eficiência da prestação jurisdicional, irá permitir, oportunamente, a obtenção de dados estatísticos mais precisos para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das políticas públicas de prevenção e de enfrentamento das violências perpetradas nos termos descritos no art. 7º da Lei nº 11.340/2006, ainda que não estejam tipificadas como crime.

#### **4. Política judiciária instituída pelo CNJ para enfrentamento à violência contra as mulheres: objetivos e desdobramentos**

Esta seção analisará os eixos formadores da Política Judiciária do CNJ para o enfrentamento à violência contra as mulheres, com o intuito de compreender como essa política fortalece o trabalho do Poder Judiciário no que concerne à garantia dos direitos fundamentais das mulheres. Esses três eixos são constituídos por diretrizes estruturais de três ordens:

- a) adequação da atuação do Poder Judiciário à perspectiva de gênero e, também, da igualdade de gênero no ambiente institucional;
- b) aprimoramento da qualidade e da celeridade da prestação jurisdicional no enfrentamento às violências contra as mulheres;
- c) aperfeiçoamento e parametrização da coleta dos dados do Judiciário relativos à violência contra as mulheres, para orientação da implementação das políticas públicas exigidas para a questão.

O quadro abaixo organiza os objetivos da política quanto aos eixos estruturais acima elencados:

Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	
Eixos/Necessidades estruturais	Objetivos (Art. 2º da Resolução nº 254/2018)
Adequação da atuação do Poder Judiciário à perspectiva de gênero e da igualdade de gênero no ambiente institucional;	I – fomentar a criação e a estruturação de unidades judiciárias, nas capitais e no interior, especializadas no recebimento e no processamento de causas cíveis e criminais relativas à prática de violência doméstica e familiar contra a mulher baseadas no gênero, com a implantação de equipes de atendimento multidisciplinar, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.340/2006; VII – fomentar a política de capacitação permanente de magistrados e servidores em temas relacionados às questões de gênero e de raça ou etnia por meio das escolas de magistratura e judiciais (art. 8º, VII, da Lei n. 11.340/2006).
Aprimoramento da qualidade, da celeridade e da efetividade da prestação jurisdicional;	II – estimular parcerias entre órgãos governamentais, ou entre estes e entidades não governamentais, nas áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação, para a efetivação de programas de prevenção e combate a todas as formas de violência contra a mulher; III – fomentar a promoção de parcerias para viabilizar o atendimento integral e multidisciplinar às mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; IV – motivar o estabelecimento de parcerias com órgãos prestadores dos serviços de reeducação e responsabilização para atendimento dos agentes envolvidos em situação de violência doméstica e familiar contra a mulher; V – impulsionar parcerias com Instituições de ensino superior, objetivando a prestação de serviços de apoio técnico especializado; VI – fomentar a celebração de Termos de Acordo com o Poder Executivo, visando incorporar aos currículos escolares conteúdos relativos aos direitos humanos, em todos os níveis de ensino, a igualdade de gênero e de raça ou etnia e a questão relativa a todos os tipos de violência contra a mulher; (art. 8º, IX, da Lei nº 11.340/2006); VIII – promover campanhas para a expedição de documentação civil às mulheres para permitir e ampliar seu acesso a direitos e serviços; IX – favorecer o aprimoramento da prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar por meio do Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa”, destinado à realização de esforços concentrados de julgamento de processos cujo objeto seja a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher; XI – estimular a promoção de ações institucionais entre os integrantes do sistema de Justiça, para aplicação da legislação pátria e dos instrumentos jurídicos internacionais sobre direitos humanos e a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres.
Parametrização e aperfeiçoamento da coleta dos dados do Judiciário relativos à violência contra as mulheres, para orientação da implementação das políticas públicas correspondentes.	X – aperfeiçoar os sistemas informatizados do Poder Judiciário para viabilizar o fornecimento de dados estatísticos sobre a aplicação da Lei Maria da Penha, o processamento e o julgamento de ações cujo objeto seja feminicídio e das demais causas cíveis e criminais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher baseadas no gênero. XII – aprimorar a qualidade dos dados sobre as diversas formas de violência contra as mulheres fomentando a integração da comunicação entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Militar, por meio de sistemas tecnológicos dotados de interoperabilidade.

Quadro elaborado pelas autoras.

#### 4.1 Primeiro eixo: adequação à perspectiva de gênero

No primeiro eixo, estabeleceram-se objetivos e diretrizes a serem realizados e obedecidos pelos tribunais para garantia dos direitos fundamentais das mulheres nas relações domésticas e familiares. Nesse rol estão providências estruturais nos Tribunais de Justiça, relativas à instalação e organização dos juizados e ao robustecimento das atribuições e da constituição das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência, além da obrigatoriedade de previsão de dotação orçamentária específica para a execução dos seus projetos.

Em 2017 e 2018, no trabalho de implementação da Portaria CNJ nº 15/2017, o Conselho Nacional de Justiça monitorou e fortaleceu a atuação das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar dos Tribunais de Justiça, de sorte que, assim fortalecidas, as Coordenadorias obtiveram maior protagonismo para estabelecer o planejamento e as articulações, internas e externas, adequadas para a concretização

de projetos e atividades da área de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Além do fortalecimento das Coordenadorias, o primeiro eixo da política focou na formação dos magistrados e na capacitação inicial e continuada para possibilitar, em médio prazo, a melhoria da qualidade do atendimento e da prestação jurisdicional entregue à mulher que recorre à Justiça em casos de violência doméstica e familiar.

O desdobramento mais emblemático do primeiro eixo, no primeiro ano de implementação da Portaria CNJ nº 15/2017, foi o Termo de Cooperação Técnica nº 4/2017, firmado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados (ENFAM), que teve por objetivo desenvolver conteúdos e realizar cursos de formação na temática de enfrentamento à violência doméstica e

familiar, com enfoque restaurativo.

Essa ação considerou o Relatório nº 54/01 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no Caso nº 12.051, de Maria da Penha Maia Fernandes, que recomenda ao Estado brasileiro “o estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às consequências penais que gera” (CIDH, 2001, recomendação 4.c). Por essa razão, o termo de cooperação técnica vinculou o seu objeto ao enfoque nas técnicas e práticas restaurativas.

A cooperação técnica entre CNJ e ENFAM considerou, também, o disposto no § 3º do art. 3º da Resolução nº 128/2011, incluído pela Resolução nº 225/2016, que instituiu a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. Importante registrar que o encontro entre essas duas políticas do CNJ — a Política de Justiça Restaurativa e a Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres — também norteou os trabalhos da XI Jornada Lei Maria da Penha.

A execução do Termo de Cooperação Técnica nº 4/2017 (CNJ/ENFAM) foi realizada em duas etapas. Como primeira atividade, foi promovido o curso multidisciplinar “Violência Doméstica: uma questão de gênero, valores e possibilidades”, em duas edições (de 12 a 14 de dezembro de 2017 e de 20 a 22 de fevereiro de 2018), priorizando a capacitação de todos os juízes do País com atuação em juizados e varas de competência exclusiva para feitos relativos à violência doméstica e familiar contra a mulher.

Em seguida, foi realizado o curso “Justiça restaurativa: fundamentos, princípios e valores” (de 19 a 23 de março de 2018), com o apoio da Embaixada do Canadá e a participação de 90 magistrados de todas as unidades federativas e segmentos do Poder Judiciário do País. O curso foi ministrado por magistrados formadores da ENFAM e pela professora canadense Evelyn Zellerer, PhD especialista em círculos de paz, justiça restaurativa e governança consciente.

Ainda sob o abrigo daquela cooperação, houve a conjugação de esforços entre o Conselho Nacional de Justiça, a ENFAM e a ONU Mulheres para a realização da XII Jornada Lei Maria da Penha, cujo tema central foi o feminicídio e a implementação das Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes

violentas de mulheres (2016)<sup>6</sup>. O objetivo da jornada foi sensibilizar todos os integrantes do sistema de justiça criminal para a necessidade de implementação das Diretrizes como estratégia de garantia da efetividade da Lei nº 13.104/2015 e proteção das condições para o exercício pela mulher do seu direito à vida, nos termos do art. 3º da Lei nº 11.340/2006.<sup>7</sup>

#### 4.2 Segundo Eixo: aprimoramento da qualidade, da celeridade e da efetividade da prestação jurisdicional

A política cuida, neste eixo, do aprimoramento da qualidade e do aumento da celeridade na prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. As ações atreladas a esse eixo podem ser centradas na institucionalização do Programa Nacional Justiça pela Paz em Casa (PNJPC), idealizado e implementado desde 27 de janeiro de 2015 pela Ministra Cármen Lúcia, com apoio e parceria dos tribunais de justiça e da sociedade civil. O PNJPC é emblemático e representativo do segundo eixo porque realiza ações que tornam mais célere e prioritária a prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher e promove ações multidisciplinares de combate à violência contra as mulheres. Além disso, em consonância com os objetivos da política:

- a) estimula parcerias entre órgãos governamentais, ou entre esses e entidades não governamentais, nas áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação, para a efetivação de programas de prevenção e combate a todas as formas de violência contra a mulher;
- b) fomenta a promoção de parcerias para viabilizar o atendimento integral e multidisciplinar às mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;
- c) motiva o estabelecimento de parcerias com órgãos prestadores dos serviços de reeducação e responsabilização, para atendimento dos agentes envolvidos em situação de violência doméstica e familiar contra a mulher;

6 Essas diretrizes foram elaboradas para internalização e concretização do projeto de Implementação do Protocolo Latino-americano para investigação das mortes violentas de mulheres por razões de gênero no Brasil, num esforço conjunto da ONU Mulheres, Secretaria de Políticas para Mulheres — do então Ministério da Mulher, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos — e da Secretaria Nacional de Segurança Pública / Ministério da Justiça, com apoio da Embaixada da Áustria. Estão disponíveis em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/2016/livro-diretrizes-nacionais-femicidios-versao-web.pdf>.

7 Mais informações sobre a XII Jornada Lei Maria da Penha podem ser encontradas no relatório do evento, disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/11/572ce654815bd3acd19e0a22b59ca0fc.pdf>.

- d) impulsiona parcerias com instituições de ensino superior, objetivando a prestação de serviços de apoio técnico especializado;
- e) fomenta a celebração de termos de acordo com o Poder Executivo, visando à incorporação de conteúdos relativos aos direitos humanos, à igualdade de gênero e de raça ou etnia e à questão relativa a todos os tipos de violência contra a mulher (art. 8º, IX, da Lei nº 11.340/2006);
- f) promove campanhas para a expedição de documentação civil às mulheres para permitir e ampliar seu acesso a direitos e serviços;
- g) estimula a promoção de ações institucionais entre os integrantes do sistema de Justiça, para aplicação da legislação pátria e dos instrumentos jurídicos internacionais sobre direitos humanos e a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres.

O efeito desse programa, somando-se ao período anterior à institucionalização pela Portaria CNJ nº 15/2017, resultou em 16 edições, totalizando 1.634 júris e 253.532 audiências realizadas, 114.012 medidas protetivas concedidas e 218.585 sentenças proferidas, de acordo com relatório elaborado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (CNJ, 2020a).

Além da entrega de prestação jurisdicional pelas semanas Justiça pela Paz em Casa, a iniciativa construiu um portfólio variado de atividades e projetos, catalogados e agrupados no *site* do CNJ sob o título “Boas Práticas”. Essas ações, idealizadas e realizadas pelas Coordenadorias e juizados especializados, são voltadas à construção da paz e ao atendimento multidisciplinar adequado para as mulheres e crianças vítimas desse tipo de violência, incluindo também serviços de reeducação para os agressores, antes mesmo da alteração determinada pela Lei nº 13.984, de 3 de abril de 2020, do qual é exemplo o Projeto Viver Melhor, da Coordenadoria do Tribunal de Justiça de Sergipe<sup>8</sup>.

Somando-se às diversas parcerias locais estabelecidas pelas Coordenadorias, o Justiça pela Paz em Casa contou com o apoio nacional do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)<sup>9</sup> e da Ordem dos

8 Tais iniciativas, sob o título “Boas Práticas”, estão organizadas por Tribunal, no site do CNJ, no menu “Programas e Ações”, aba “Violência contra a Mulher”, Boas Práticas. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/violencia-contra-a-mulher/boas-praticas-4/>.

9 Sete associações de instituições de ensino superior — ABRUEM, ANEC, FENEP, ANIDFES, ANUP, ABRUC e ABIEE — endossaram o compromisso com a Campanha Justiça pela Paz em Casa, com assinatura do protocolo no dia 3 de agosto de 2015.

Advogados do Brasil (OAB) para mobilização da comunidade acadêmica e dos profissionais do Direito que viabilizaram o atendimento multidisciplinar das vítimas e a realização das audiências, assistindo às partes<sup>10</sup>.

O trabalho das equipes de atendimento multidisciplinar das varas exclusivas de violência doméstica, fundamental para o aprimoramento do atendimento judiciário dessas vítimas, ganhou especial atenção com a consolidação de parceria entre o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Federal de Psicologia (CFP) a partir do ano de 2017<sup>11</sup>.

O CNJ estabeleceu, ainda, parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para realização de pesquisa para avaliação da qualidade do atendimento prestado às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, com o objetivo de subsidiar a adoção das medidas necessárias ao aprimoramento da qualidade, da celeridade e da efetividade da prestação jurisdicional (CNJ; IPEA, 2019).

Essa pesquisa, publicada sob o título O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, foi realizada por meio de 12 estudos de caso selecionados em unidades judiciais com representatividade em cada região do país, situadas em municípios com diversidade na densidade demográfica, escolhidos com base na classificação do IBGE. Constituiu-se de pesquisa exploratória e de campo em que foram entrevistados atores jurídicos e mulheres vítimas, preenchidos formulários pelos responsáveis pelos cartórios, realizada observação de audiências e outros atendimentos, além da análise de autos em andamento.

Analisados os dados coletados, a pesquisa reconheceu, em resumo, o esforço empreendido na capacitação profissional, no desenvolvimento de projetos diversificados para atendimento das vítimas e dos agressores, no aumento do número de unidades judiciais especializadas (embora regionalmente concentradas), afirmando que apesar das limitações estruturais e tradicionais que tornam longo o caminho ainda a ser percorrido, “o Judiciário brasileiro em grande medida tem

10 O art. 27 da Lei nº 11.340/2006 afirma que a mulher em situação de violência doméstica e familiar deve estar acompanhada de advogado em todos os atos processuais, quer sejam cíveis, quer criminais, independentemente da presença do Ministério Público.

11 Formalizada por meio do Protocolo de Intenções n. 1/2018, o objetivo da parceria é o fortalecimento das equipes de atendimento multidisciplinar, com foco na viabilização do atendimento integral e multidisciplinar das mulheres vítimas desse tipo de violência, e seus dependentes. Para tanto foi realizado e entregue às Coordenadorias o levantamento de todos os cursos de psicologia e dos respectivos serviços clínicos (clínicas-escolas) previstos como obrigatórios pela Lei nº 4.119/62 e realizados workshops nos Tribunais de Justiça do Rio Grande do Norte e de Pernambuco.

incorporado a discussão da violência motivada por gênero” (p. 159). Mostrou, também, que a especialização garante melhor qualidade da atuação do Judiciário no cumprimento dos ritos e na garantia dos direitos assegurados pela Lei Maria da Penha.

Contribuiu, ainda, para a implementação desse eixo, a inclusão como Meta nº 8 do Poder Judiciário Estadual o fortalecimento da rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres na Estratégia Nacional dos anos de 2017 e 2018, aprovada no 10º e no 11º Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizados em dezembro de 2016 e novembro de 2017 (CNJ, 2018g; 2019b).

Nos anos de 2019 e 2020, a Meta nº 8 continuou dedicada ao enfrentamento da violência contra a mulher, estabelecendo como prioridade, na atuação do Poder Judiciário Estadual, “o julgamento dos processos relacionados ao feminicídio e à violência doméstica e familiar contra as mulheres” (CNJ, 2019c; 2020b).

Outra ação significativa para o aprimoramento da qualidade, da celeridade e da efetividade da prestação jurisdicional foi a revisão e atualização, em 2018, do “Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher” editado no ano de 2010.

#### **4.3 Terceiro Eixo: parametrização e aperfeiçoamento da coleta de dados**

No terceiro eixo da Política Judiciária de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, encontram-se estabelecidos os mecanismos de aprimoramento do diagnóstico de atuação do Poder Judiciário por meio da parametrização da coleta e do tratamento de dados sobre a estrutura e litigiosidade do Judiciário nessa área. O intuito dessa parametrização é disponibilizar informações fidedignas sobre a realidade do acesso à justiça e subsidiar o planejamento das ações necessárias para prover uma resposta adequada.

Destaca-se nesse ponto o capítulo V da Resolução nº 254/2018, que estabelece a obrigatoriedade do CNJ de publicar relatório anual com informações relativas à estrutura das unidades judiciárias especializadas em violência contra a mulher e dados sobre litigiosidade, além do relatório com os resultados finais de cada Semana Justiça pela Paz em Casa.

As edições do relatório analítico anual O Poder Judiciário na aplicação da lei Maria

da Penha<sup>12</sup> consistem em instrumento fundamental para formulação do diagnóstico sobre o trabalho do Poder Judiciário no enfrentamento da violência contra as mulheres e para o acompanhamento da implementação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Em complementação às adequações realizadas no ano de 2016, em virtude da instituição do tipo penal do feminicídio pela Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, realizou-se a adequação das Tabelas Processuais Unificadas – TPU (instituídas pela Resolução CNJ n. 46, de 18 de dezembro de 2007) para captura de um retrato mais fiel da realidade do trabalho realizado pelo Judiciário brasileiro no enfrentamento à violência contra as mulheres.

Com essa imagem capturada, o Conselho Nacional de Justiça empreendeu, por intermédio dos sistemas Justiça em Números e Módulo de Produtividade Mensal, novas alterações e promoveu as correções e adequações no sistema das TPU para garantir a exatidão da apuração dos dados estatísticos correspondentes, como, por exemplo: incluiu código para o registro dos feminicídios; inseriu os detalhamentos para distinguir os crimes de lesões corporais decorrentes de violência doméstica praticados contra mulher daqueles praticados contra outro tipo de pessoa não identificado como mulher; complementou o código existente para registro das comunicações do descumprimento de medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha; e possibilitou a identificação das medidas protetivas por pessoa e por tipo.

Em decorrência desse trabalho, houve a disponibilização no sítio eletrônico do CNJ do Portal de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres<sup>13</sup>, que permite o acesso das unidades judiciais, dos pesquisadores e do público em geral aos dados sobre a estrutura, litigiosidade, indicadores e produtividade das varas e juizados com competência exclusiva na matéria. O portal fornece, ainda, informações como endereço, telefone, estoque de processos e taxa de congestionamento desses juízos.

O panorama atual da política, contudo, não pode ser avaliado porque os dados do portal de monitoramento, até a data em que

<sup>12</sup> O Conselho Nacional de Justiça publicou os relatórios O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha – 2017, relativo ao ano de 2016, e O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha – 2018, referente ao ano de 2017.

<sup>13</sup> O Portal de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres está disponível em: [https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opedoc.htm?document=qvw\\_l%5Cpaineicnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shVDRResumo](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opedoc.htm?document=qvw_l%5Cpaineicnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shVDRResumo).

este artigo foi finalizado, estão desatualizados e contam com números relativos ao ano de 2019. De outra parte, não houve a publicação do Relatório Analítico sobre a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, relativo aos anos de 2018 e 2019, como determinado pelo art. 13 da Resolução nº 254/2018.

Esse documento anual é de suma relevância para a transparência e o cumprimento do dever de prestar contas, a *accountability* judicial institucional e legal do Conselho Nacional de Justiça, nas palavras de Tomio e Robl Filho (2013), para explicar o dever de receber e de prestar informações sobre ações administrativas e sobre o cumprimento da lei, permitindo a avaliação dos acertos e das distorções na implementação da Lei Maria da Penha e na execução dessa Política Pública estabelecida e erigida como estratégica, figurando desde 2016 como Meta do Poder Judiciário Nacional.

##### 5. Desafios para consolidação dos avanços na gestão da política judiciária

A *performance* do Judiciário como formulador de políticas públicas é uma temática ainda pouco explorada, já que esse Poder não é tradicionalmente visto como autor dessas políticas. No contexto brasileiro, todavia, a criação do Conselho Nacional de Justiça tem potencializado essa atuação do Judiciário no campo da elaboração e da articulação de políticas públicas. Nesse sentido, antes mesmo da Lei nº 12.106<sup>14</sup>, o art. 8º da Lei nº 11.340/2006 já determinava a integração operacional e articulada do Poder Judiciário com os outros órgãos e áreas, responsáveis pela aplicação e implementação da norma, naquilo que Tomio & Robl Filho (2013) denominam *accountability* horizontal sobre as outras agências estatais que atuam em sistemas comuns.

Esses autores vão mais além de situar o âmbito de eficácia das políticas públicas judiciárias no espaço restrito do próprio Judiciário, embora Silva e Florêncio (2011, p. 26) estejam corretos em sua definição de políticas judiciárias como “conjunto de ações formuladas e implementadas pelo Poder Judiciário em sua própria esfera para o aprimoramento de sua atuação e efetivo exercício de suas atribuições”.

De modo mais específico ainda, Silva

<sup>14</sup> Lei nº 12.106, de 2 de dezembro de 2009, que cria o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, no âmbito do CNJ, atribuindo-lhe competências para planejar, fiscalizar, monitorar a execução das políticas relativas aos sistemas carcerário e socioeducativo, com as articulações, cooperações e intercâmbios necessários.

(2018) definiu a política judiciária constituída pelo CNJ como:

diretrizes emanadas pelo Conselho, tanto estruturantes quanto intermediárias ou operacionais, que mobilizem recursos do Judiciário para o seu aperfeiçoamento, prevejam a coordenação de esforços de um conjunto de tribunais e possuam capacidade de modificar os produtos que estes órgãos entregam à sociedade (p. 7).

Com bases nessas duas definições, pode-se entender a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres como uma política pública cujo objetivo é tornar efetivo o acesso à Justiça pelas mulheres brasileiras e estabelecer a conjugação de esforços de diversos atores do Poder Judiciário, interna e externamente, para entregar uma resposta jurisdicional mais célere e adequada às demandas por justiça que envolvam a violação desse direito humano.

Assim, ao considerarmos a trajetória da política analisada, passados três anos da sua institucionalização, já deveríamos estar em condições de avaliar a sua implementação, de acordo com o ciclo de políticas públicas proposto por Howlett *et al.* (2014). Contudo, a ausência dos dados oficiais relativos aos anos de 2018 e 2019 impedem sejam essas realidades consideradas para avaliação, senão em um espectro geral em que são avaliadas situações preexistentes para fins de simples estimativa.

A atuação do Conselho Nacional de Justiça faz pressupor que a fase de implementação de uma política judiciária é compartilhada com, ou até mesmo concentrada nos Tribunais de Justiça. Todavia, o protagonismo das equipes estaduais, em especial das Coordenadorias da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, na implementação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres não retira do CNJ o papel de nortear e supervisionar o trabalho dos órgãos que fiscaliza e controla.

A responsabilidade nacional pelo monitoramento e supervisão dos programas, projetos e iniciativas que integram essa política é do Conselho, na condição de mandante, no arranjo institucional construído pela Emenda à Constituição nº 45, dado o seu poder de controle e sanção, que resvala também para o ambiente externo (TOMIO; ROBL FILHO, 2013).

Dentre as barreiras de implementação de políticas públicas, Howlett *et al.* (2014) destacam, como uma barreira operacional, a má

capacidade de coordenação de rede, como estratégia de governança. De acordo com a Resolução nº 254/2018, cabe a um Conselheiro ou Conselheira indicado pela Presidência do CNJ e auxiliado por Juiz ou Juíza da Presidência, o acompanhamento e monitoramento da Política Judiciária. Essas autoridades devem estar atentas a esse potencial obstáculo para uma efetiva implementação da Política Judiciária, pois a acessibilidade da informação é essencial para a articulação eficiente entre o CNJ, os tribunais de justiça e os atores externos a esse Poder, tendo em mente que a resposta jurisdicional à violência contra a mulher não pode ser dada somente com o engajamento das autoridades judiciárias, sem que os seus dados sejam submetidos ao escrutínio dos demais atores do sistema judicial, da comunidade acadêmica e da sociedade em geral a que se destina.

A supramencionada pesquisa realizada pelo IPEA demonstra algo que tem permanecido oculto e é pouco discutido: a falta de dados sobre a eficiência da persecução criminal nas infrações penais cometidas com violação de direitos protegidos pela Lei nº 11.340/2006 (CNJ; IPEA, 2019).

Uma análise qualificada dos dados no Portal de Monitoramento poderia relacionar a quantidade de sentenças de mérito com a classificação do tipo da movimentação de acordo com as Tabelas Processuais Unificadas e descobrir, por exemplo, que um percentual significativo das 218.585 sentenças proferidas nas 16 semanas do Programa Justiça pela Paz em Casa é de declaração da prescrição da pretensão punitiva ou executória do Estado em relação aos crimes.

Poderia demonstrar e quantificar, também, que, em uma grande monta, os procedimentos investigativos não chegam a se tornar ação penal porque, quando chegam ao Judiciário, o crime ou a contravenção já estão prescritos, restando ao juízo declarar a extinção da punibilidade e determinar o arquivamento dos inquéritos policiais, procedimento este que nem chegará mais ao Judiciário quando as alterações promovidas pela Lei nº 13.964 no art. 28 do Código de Processo Penal entrarem em vigor<sup>15</sup>.

Vê-se, ainda, a importância dessa atuação integrada no enfrentamento ao número epidêmico de feminicídios no Brasil, como evidencia o Atlas da Violência 2019 (IPEA;

FBSP, 2019, p. 41)<sup>16</sup>. As Diretrizes Nacionais para investigação, processo e julgamento de feminicídios no sistema de justiça criminal reconhecem isso em seu teor e exigem compromisso transversal dos órgãos públicos para o desenho de uma resposta adequada aos casos de feminicídios. O infortúnio é que essas diretrizes ainda não foram implementadas em todas as unidades da Federação. (BRASIL, 2016, p. 70).

Nesse quesito, o Formulário Nacional de Avaliação de Risco constitui resposta coordenada do Poder Judiciário e do Ministério Público que, se aplicado corretamente com efetiva possibilidade de tratamento eletrônico e integrado dos dados, é uma excelente ferramenta para promover atuação eficaz na prevenção de casos de feminicídio. Não obstante, faz-se imperiosa a garantia de articulação operacional com os outros órgãos públicos, como as Polícias Civil e Militar, especialmente com a Polícia Judiciária, para além do Judiciário e do Ministério Público.

Nessa direção, no horizonte da Política Judiciária, está a necessária promoção de coordenação intra e interinstitucional do Poder Judiciário com os demais órgãos públicos envolvidos no enfrentamento à violência contra a mulher.

Há, por outro lado, muito a ser feito pelo Conselho Nacional de Justiça para viabilização da avaliação da Política Judiciária em tela e, de acordo com Silva (2018), para as suas políticas em geral. Este autor identificou diversos problemas no âmbito de Conselho Nacional de Justiça que prejudicam o monitoramento e avaliação de políticas judiciárias. Além dessa etapa ser executada por órgãos internos distintos, a depender da política, não há a adoção de metodologia de avaliação e existem falhas na transparência e gestão das ações no contexto de cada política (SILVA, 2018).

Nesse sentido, contribuiria para a gestão da implementação e avaliação da Política Judiciária, a criação de estrutura própria no Conselho Nacional de Justiça para o monitoramento da Política Judiciária e da prestação jurisdicional específica em todos os juízos, especializados e não especializados, dotados de competência para os feitos relativos à violência doméstica e familiar contra mulheres, inclusive as meninas. Ainda, estaria sob a responsabilidade desse departamento o acompanhamento da implementação da

<sup>15</sup> Em decisão proferida na ADI nº 6298 MC/DF, o Ministro Luiz Fux suspendeu, sine die, "a alteração do procedimento de arquivamento do inquérito policial (28, caput, Código de Processo Penal, dentre outros dispositivos modificados pela Lei nº 13.964/2019.

<sup>16</sup> De acordo com o Atlas, o número de mulheres assassinadas nos anos de 2015, 2016 e 2017, foi, respectivamente, igual a 4.621, 4.645 e 4.936.

Política de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário (Resolução CNJ nº 255/2018) e outras matérias afins.

## 6. A política judiciária e a lei maria da penha: perspectivas e proposições

O objetivo desta seção é, partindo da compreensão de que o ciclo de uma política judiciária não é necessariamente linear, mas um processo flexível no qual cabe o retorno a fases anteriores com o propósito de aperfeiçoamento da política pública (HOWLETT; RAMESH, 2003), apontar algumas perspectivas e proposições para o cumprimento da Lei nº 11.340/2006, que se apresentam como caminhos necessários à efetivação e ao aperfeiçoamento da Política em questão.

Em primeiro lugar, registrada a necessidade do alinhamento em torno da implementação das Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres — feminicídio (ONU Mulheres; SPM; e SNSP, 2016), faz-se necessário e urgente conceder mais transparência e sistematicidade às medidas protetivas de urgência.

A Lei nº 11.340/2006<sup>17</sup> prevê o registro dessas medidas protetivas em banco de dados mantido e regulamentado pelo CNJ, “garantido o acesso do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos de segurança pública e de assistência social, com vistas à fiscalização e à efetividade das medidas protetivas” (BRASIL 2006, art. 38-A), vencidas também as questões relativas ao sigilo.

Essa providência é fundamental para o levantamento estatístico da natureza da proteção jurisdicional deferida, aferição do prazo de vigência e monitoramento das medidas protetivas de urgência por unidade, pelas Coordenadorias e pelo CNJ. Tal providência, ademais, se alinha com um dos objetivos da Política Judiciária, o de

“aperfeiçoar os sistemas informatizados do Poder Judiciário para viabilizar o fornecimento de dados estatísticos sobre a aplicação da Lei Maria da Penha, o processamento e o julgamento de ações cujo objeto seja feminicídio e das demais causas cíveis e criminais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher baseadas no gênero” (CNJ, 2018d, art. 2.º, x).

Tal providência deve ser integrada ao terceiro eixo da Política Judiciária.

Há questões, contudo, que vão além da

<sup>17</sup> Com a alteração realizada pela Lei 13.827, de 12 de maio de 2019.

capacidade de resolução por meio de políticas públicas judiciais e que estão na esfera de atuação do Poder Legislativo, mas às quais faz-se referência neste artigo, dado o impacto evidenciado na pesquisa realizada pelo IPEA (2019, p.39-100) da falta de regulamentação processual específica para os processos cuja matéria, cível ou criminal, estão de alguma maneira sob o regime jurídico previsto na Lei nº 11.340/2006.

A pluralidade de ritos para as medidas protetivas, com sérias consequências para as vítimas, que podem se ver forçadas à instauração de um procedimento criminal, ou requerer o mesmo procedimento diversas vezes, sob pena de não obterem ou verem mantidas as tutelas de urgência, é a primeira das situações que exigem regulamentação

De outra parte, no que concerne à eficácia criminal das disposições do art. 7º da Lei Maria da Penha, impõe-se a necessidade de mudanças legislativas que visem à simplificação de procedimentos, por meio da adoção de rito processual próprio e específico para as infrações penais previstas no Código Penal e em legislação esparsa, além do próprio crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência (BRASIL, 2006, art. 24-A). É imperioso e urgente a eliminação da burocracia procedimental estabelecida pelo Código de Processo Penal de 1941, que apesar das alterações recentes, mantém procedimento investigativo incompatível com a maioria dos tipos de violências perpetrados no âmbito da violência doméstica e familiar.

Pelo rito vigente, a lei que foi feita para proteger desprotege porque submete ao rito ordinário um procedimento que deveria ser, senão inovador, pelo menos especial e compatível com os princípios e objetivos da própria Lei Maria da Penha, dando causa à extinção de punibilidade, menos pela quantidade da pena e mais pela incapacidade institucional de realização e encerramento das investigações ou de processamento dos feitos, muito tempo depois do fato.

Outra questão que suscita polêmica, como demonstrado na pesquisa do IPEA (CNJ; IPEA, 2019, pp. 91-94), embora exista posicionamento do STF ainda não superado, é o da possibilidade da suspensão condicional do processo em relação a determinados crimes praticados no contexto e nas situações especificados nos arts. 5º e 7º da Lei, nº 11.340/2006. A suspensão condicional do processo é mais benéfica e tem potencial de evitar novas infrações de forma mais efetiva do que a condenação com suspensão da execução

ou declaração da prescrição retroativa, que acontece com muita frequência em função do patamar mínimo da pena da maior parte dos crimes que tramitam nesses juízos ser inferior a 1 (um) ano. Além disso, há ainda o flagelo da prescrição efetiva ou em perspectiva de processos cujos procedimentos investigatórios ficaram engavetados nas delegacias, no órgão de acusação ou nas varas abarrotadas de processos. E, por último, porque, na suspensão condicional do processo, o agressor permaneceria sob supervisão por um a dois anos, só sendo desencadeada a ação penal em caso de descumprimento das condições ou reiteração de conduta que constitua infração penal.

Para uma lei internacionalmente reconhecida como excelente, a Lei nº 11.340/2006 necessita do estabelecimento de um rito que a torne eficaz e eficiente, e, respeitando as diversas gradações de gravidade dos delitos, simplifique e encurte o procedimento, respeitando os direitos das vítimas e dos acusados.

É que, da forma como está estruturado o processo, com a escassez de delegacias e varas especializadas, além do custo relativo ao desperdício de tempo e dos recursos materiais do Estado em procedimentos com infrações penais prescritas, o processamento das ações penais tem se revelado, como apontou o estudo de campo da pesquisa realizada pelo IPEA, em novo e desmesurado custo pessoal para a vítima (CNJ; IPEA, 2019). Além da violência sofrida em seu ambiente doméstico, a mulher, ao buscar apoio do Estado, fica sujeita a mais uma violência, essa de caráter institucional, por ser mais uma vez mobilizada em torno de fatos delituosos, que, por terem sido mal investigados, mal denunciados ou mal processados, restam sem qualquer possibilidade de obtenção do resultado com a eficácia penal pretendida, em franca violação dos princípios da boa-fé processual e da dignidade da pessoa humana, com afrontamento, também, aos princípios da razoabilidade e da eficiência, inscritos nos arts. 5º e 8º do Código de Processo Civil de 2015, de aplicação autorizada no processo penal.

Do quanto colhido na prática das unidades judiciais, verifica-se que uma boa perspectiva para o encurtamento e simplificação do processo seria um rito procedimental que, a título de exemplo, poderia ser estabelecido nos seguintes moldes:

1. Nas hipóteses dos incisos I, II, IV e V do art. 7º da Lei nº 11.340/2006, registrado o Boletim de Ocorrência, a autoridade policial, cumprindo

o disposto no art. 12, encaminhará ao Juízo competente os autos, preferencialmente por via eletrônica, com os laudos ou relatórios médicos correspondentes ao fato, se for o caso, além do requerimento das medidas protetivas adequadas à espécie, se ali forem requeridas.

2. No Juizado ou Vara competente será analisada e proferida a decisão relativamente ao requerimento de medidas protetivas de urgência encaminhado pela vítima, diretamente ou por seu Defensor ou por Autoridade Policial, no bojo de auto de prisão em flagrante ou inquérito policial, ou, ainda, de forma autônoma, no prazo de até 48 horas, com designação de audiência preliminar no prazo de até 45 dias, se o réu não estiver preso, para confirmação, adequação ou revogação das medidas, remetendo para o juízo competente os casos que não estejam enquadrados nas hipóteses dos Arts. 5º e 7º da LMP.

3. Ouvidas as partes, seus Defensores e o Ministério Público, quando este órgão não for o autor do requerimento inicial, situação em que falará primeiro, a autoridade judicial definirá na audiência inicial a adequação e a extensão das medidas deferidas.

4. Na hipótese de medidas protetivas de urgência requeridas autônoma e independentemente de ocorrência criminal, ou em que a vítima não deseje oferecer representação criminal contra a parte ré, ouvidas as partes, a Defesa (da vítima e do ofensor) e o Ministério Público, o juiz proferirá sentença, realizando a adequação e até mesmo a revogação, se não for caso de converter em diligência para a realização de avaliação psicológica, estudo social ou outra diligência pertinente.

5. Em caso de oferecimento de representação ou de crime de ação pública incondicionada, decidida a MPU, será dada a palavra à acusação para oferecimento de denúncia ou queixa-crime, se presentes os requisitos e pressupostos processuais necessários e, não sendo o caso de lesões corporais graves ou gravíssimas, apresentação de proposta de suspensão condicional do processo (sendo obrigatória, dentre outras elegíveis, a frequência a um mínimo de 12 ou 24 reuniões de grupos reflexivos) pelo prazo de 1 a 2 anos.

6. Aceita a proposta, ficará suspensa a prescrição e, findo o prazo de suspensão com o cumprimento efetivo das condições estabelecidas na audiência preliminar, ouvido o MP e a Defesa, o juiz rejeitará a denúncia, por ausência de justa causa/interesse processual na persecução penal, arquivando definitivamente o processo.

7. Em caso de descumprimento das condições estabelecidas para a suspensão, ouvido o MP, que poderá inclusive aditar a denúncia,

e apresentada a defesa prévia, aquela será recebida ou rejeitada e, no primeiro caso, será designada audiência de instrução e julgamento.

8. Nas hipóteses de lesão corporal grave ou gravíssima e das violências previstas no inciso III do art. 7º da LMP, apresentado o laudo da perícia médico-legal, o relatório psicológico e o estudo social, ou apenas os dois últimos, se não for hipótese de exame de corpo delicto, abrir-se-á vista dos autos ao Ministério Público para oferecimento da denúncia e, apresentada defesa prévia, não sendo hipótese de rejeição ou absolvição sumária, será designada audiência de instrução e julgamento.

Embora não seja matéria de competência do CNJ, a aprovação de alteração legislativa que contemple os aspectos desse exemplo abriria a perspectiva de conseguir-se recuperar a eficácia penal das infrações penais leves e graves, abreviando a resposta e o sofrimento específico que acompanha as histórias das vítimas, e também dos acusados, em chegar-se rapidamente a um fim desses processos. Haveria, assim, impacto positivo na duração dos processos relativos à violência doméstica e familiar contra as mulheres, com redução no volume de julgamentos inócuos para os acusados e revitimizadores para as ofendidas, em razão do reconhecimento da prescrição, que, em um ritual de sadismo institucional, lhes burla e cassa a esperança na realização da justiça, enquanto lhes faz reviver toda a violência sofrida da qual só querem esquecer e superar para seguir adiante.

Além disso, auxiliaria o Brasil a resolver integralmente pendência existente em relação à recomendação 4.b do Relatório nº 54/01 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no Caso Maria da Penha Fernandes, consistente na simplificação dos “procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias de devido processo” (CIDH, 2001).

## 7. Considerações Finais

Este artigo mostrou os avanços promovidos pela instituição da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Essa política cumpre com obrigações dispostas na legislação nacional, assim como em tratados internacionais. Fundada em três eixos principais, ela estruturou a resposta do Poder Judiciário à violência contra a mulher, permitindo avanços mais robustos nessa pauta com o compromisso claro do Conselho Nacional de Justiça e o trabalho

das Coordenadorias da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar.

Destaca-se, entretanto, o desafio de posicionar a Política Judiciária em um quadro de atuação integrada entre vários órgãos públicos. A articulação do Poder Judiciário com Ministério Público, Defensoria Pública e Polícias Civil e Militar, além de outras instituições públicas e da sociedade civil, é fundamental para o próprio sucesso da Política Judiciária, além de cumprir com a integração operacional postulada pela Lei nº 11.340/2006

No cenário atual, como exemplo do impacto negativo dessa falta de integração, temos a ausência de dados fidedignos sobre o percentual de aumento da violência doméstica e familiar contra a mulher durante a pandemia de covid-19, tanto pela ausência do cadastramento efetivo dos casos de violência nos termos do art. 26, III, da Lei nº 11.340/2006, desde a sua promulgação; como pela inexistência do banco nacional de dados para o registro das medidas protetivas, previstos no art. 38-A, do mesmo diploma legal, com a redação conferida pela Lei nº 13.827, de 13 de maio de 2019.

Sem esses dados, não é possível calcular a repercussão das medidas restritivas estabelecidas para a prevenção do contágio pelo coronavírus e avaliar o significado do aumento ou da diminuição das notificações. Sem esses dados, é impossível estabelecer, em tempo real, novas estratégias efetivas e eficazes de garantia da assistência e da proteção dos direitos humanos das mulheres em situação de dupla vulnerabilidade sanitária.

Integração interinstitucional efetiva, então, é a palavra-chave a ser vencida pelo Conselho Nacional de Justiça para assegurar a continuidade da implementação da sua Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, em quaisquer circunstâncias, com maior progressividade e celeridade. Nesse sentido, seria auspiciosa a criação pelo CNJ de um departamento específico, como proposto anteriormente, dedicado ao enfrentamento à violência contra a mulher. Isso constitui pontapé necessário para robustecer a atuação do CNJ em favor da garantia dos direitos dessas mulheres.

Por fim, considerando constituir-se um desafio especial, para o CNJ e para as vítimas, sofrer os impactos da ausência de disciplina legislativa processual em matéria como as medidas protetivas de urgência, espera-se que, utilizando-se do seu poder regulamentar,

o Conselho estabeleça, por Resolução, um procedimento uniforme para as medidas protetivas de urgência, enquanto o legislador não supre a lacuna existente.

### Referências

BRASIL. Lei nº 4.119, de 27 de agosto de 1962. Dispõe sobre os cursos de formação em psicologia e regulamenta a profissão de psicólogo. **Diário Oficial**, Brasília, 5 set. 1962, p. 9253.

BRASIL. Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 mar. 1979.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 E 168 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A E 130-A, e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004, p. 9.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 ago. 2006, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.106, de 2 de dezembro de 2009. Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, 8 dez. 2009, p. 8.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 mar. 2015, p. 1.

BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres. Diretrizes Nacionais para investigar, processar

e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres (feminicídios). Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/2016/livro-diretrizes-nacionais-femenicidios-versao-web.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.827, de 13 de maio de 2019. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para autorizar, nas hipóteses que especifica, a aplicação de medida protetiva de urgência, pela autoridade judicial ou policial, à mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou a seus dependentes, e para determinar o registro da medida protetiva de urgência em banco de dados mantido pelo Conselho Nacional de Justiça. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 maio 2019, p. 3.

BRASIL. Lei n.º 13.984, de 3 de abril de 2020. Altera o art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 abr. 2020, p. 4, edição extra -B.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório anual 2000. Relatório nº 54/01. Caso 12.051, Maria da Penha Fernandes. Brasil**, 4 de abril de 2001. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 9 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 9, de 8 de março de 2007**. Recomenda aos Tribunais de Justiça a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a adoção de outras medidas, previstas na Lei nº 11.340, de 9 de agosto de 2006, tendentes à implementação das políticas públicas, que visem a garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=864>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 128, de 17 de março de 2011**. Determina a criação de Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=151>. Acesso em: 7 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_213\\_15122015\\_22032019145102](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_213_15122015_22032019145102).

pdf. Acesso em: 7 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 54 de 13 de maio de 2016**. Institui Grupo de Trabalho para o desenvolvimento de estudos visando à alteração da Resolução CNJ 128/2011, com observâncias dos parâmetros da Justiça Restaurativa. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2282>. Acesso em: 5 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 15 de 8 de março de 2017**. Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres no Poder Judiciário e dá outras providências, 2017a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/03/48676a321d03656e5e3a4f0aa3519e62.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Termo de Cooperação Técnica n. 4/2017. Termo de cooperação técnica que entre si celebram o Conselho Nacional de Justiça e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, para os fins que especifica. Publicado no DJ-e, edição n. 2263, p. 1, de 18/8/2017, 2017b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2017/10/235178cb7597db461fb7ba6ee2d328a4.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha. Brasília: CNJ, 2017c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2017/10/ba9a59b474f22bbdbf7cd4f7e3829aa6.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Protocolo de Intenções 1/2018. Protocolo de Intenções entre o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Federal de Psicologia. Publicado no DJe, edição 124, p. 5, 6/07/2018, 2018a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/acordos-terminos-e-convenios/protocolo-de-intencoes-n-001-2018/>. Acesso em: 18 fev. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**. 2ª edição revista e atualizada, 2018b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b3f18ac2f32a661bd02ca82c1afbe3bb.pdf>. Acesso em 17 fev. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 252, de 4 de setembro de 2018**. Estabelece princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade, 2018c. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>

[atos-normativos?documento=2667](#). Acesso em: 15 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 254, de 4 de setembro de 2018**. Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e dá outras providências, 2018d. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2669>. Acesso em: 15 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 255, de 4 de setembro de 2018**. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário, 2018e. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2670>. Acesso em 15 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha**, 2. ed. Brasília: CNJ, 2018f. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/06/5514b0debf866190c20610890849e10\\_1c3f3d621da010274f3d69e6a6d6b7e6.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/06/5514b0debf866190c20610890849e10_1c3f3d621da010274f3d69e6a6d6b7e6.pdf). Acesso em: 7 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas Nacionais do Poder Judiciário 2017**. Brasília: CNJ, 2018g. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2017/05/e2b3f547f615250a8a2b85011flae489.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 284, de 5 de junho de 2019**. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco para a prevenção e o enfrentamento de crimes e demais atos praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher, 2019a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2925>. Acesso em: 8 mar. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas Nacionais do Poder Judiciário 2018**. Brasília: CNJ, 2019b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/05/13926ffe304159519caed2b504923ff5.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas Nacionais do Poder Judiciário 2019**. Brasília: CNJ, 2020b. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Relatorio\\_de\\_Metas\\_Nacionais\\_do\\_Poder\\_Judiciario\\_2019\\_2020\\_04\\_30.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Relatorio_de_Metas_Nacionais_do_Poder_Judiciario_2019_2020_04_30.pdf). Acesso em: 28 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020**. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco no âmbito do Poder Judiciário

e do Ministério Público e dá outras providências. DJe/CNJ nº 49/2020, de 4/3/2020, p. 2-8. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3218>. Acesso em: 7 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência contra as Mulheres 2019**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/7b7cb-6d9ac9042c8d3e40700b80bf207.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

ENCONTRO DO PODER JUDICIÁRIO, 13., 2019c, Brasília. **Metas Nacionais 2020**. Brasília: CNJ, 2019c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Metas-Nacionais-aprovadas-no-XIII-ENPJ.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 21, jun. 2000.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. 2. ed. Ontario: Oxford University Press, 2003.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; WU, Xun; FRITZEN, Scott. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos**. Brasília: ENAP, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2017**. Brasília: IPEA, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2018**. Brasília: IPEA, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2019**. Brasília: IPEA, 2019.

JORNADA LEI MARIA DA PENHA, 1., 2006, Brasília. **Proposta dos grupos de trabalho**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/propostas\\_maria\\_da\\_penha.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/propostas_maria_da_penha.pdf). Acesso em: 27 jul. 2020.

MELLO, Marília Montenegro Pessoa de; ROSENBLATT, Fernanda Cruz da Fonseca; MEDEIROS, Carolina Salazar L'Armée Queiroga de. Relatório Analítico Propositivo: Entre Práticas Retributivas e Restaurativas: a Lei Maria da Penha e os Avanços e Desafios do Poder Judiciário. **Justiça Pesquisa**, 2017, Brasília: CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/69f98306e-01d7a679720c82bf016b8ea.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

RAMACCIOTTI, Bárbara Lucchesi; BERNARDINO, Marjorie Cristina da Cruz. **Vertentes epistemológicas das políticas públicas: entre as análises descritiva e prescritiva**. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 50, n. 175, p. 56-76, Mar. 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742020000100056-&lng=en&nrmiso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742020000100056-&lng=en&nrmiso). Acesso em: 28 jul. 2020.

SEMANA JUSTIÇA PELA PAZ EM CASA, 16., 2020a, Brasília. **Justiça pela paz em casa: 16ª Semana pela paz em casa**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/06/16semana\\_pazemcasa.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/06/16semana_pazemcasa.pdf). Acesso em: 22 jun. 2020.

SEMINÁRIO A IMPORTÂNCIA DO CRÉDITO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2006, Ilha de Comandantuba. **A importância do CNJ na implantação de uma nova ordem judiciária no Brasil**. Ilha de Comandantuba: FEBRABAN.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília 62 (2): 119-136 abr./jun. 2011, 2011.

SILVA, Felipe Cesar Araújo da. **Análise da Atuação do Conselho Nacional de Justiça no Monitoramento e Avaliação de Políticas Judiciárias**. Trabalho de Conclusão de Curso. Especialista em Gestão Pública. Brasília: ENAP, março de 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3380/1/Felipe%20Cesar%20Araujo%20da%20Silva%20-%20v.1.5.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000100004-&lng=en&nrmiso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100004-&lng=en&nrmiso). Acesso em: 28 jul. 2020.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000100004-&lng=en&nrmiso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100004-&lng=en&nrmiso). Acesso em: 28 jul. 2020.

---

**Andreara dos Santos**

Juíza de Direito Titular da 1ª Vara de Violência Doméstica e Familiar da Comarca de Salvador, Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Conselheira do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Mestra em Segurança Pública, Justiça e Cidadania (UFBA), Mestra em Direito Econômico (UFBA), Especialista Internacional em Segurança Pública (UNEB e Università degli Studi di Padova).

**Luísa Helena Lemos da Cruz**

Pesquisadora no Observatório de Migrações Internacionais (OBMigra). Mestra em Direito Internacional Público pela Leiden University (Países Baixos). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Colaboradora no Conselho Nacional de Justiça de 2016 a 2018.