

VULNERABILIDADE INSTITUCIONALIZADA: O ESTADO DIANTE DA INEFICÁCIA DAS MEDIDAS PROTETIVAS DA LEI MARIA DA PENHA

MARTINS, Jeniffer Evangelista

Graduanda em Direito pela Faculdade de Gestão e Inovação - FGI

DARADA, Anderson

Professor do curso de Direito da Faculdade de Gestão e Inovação - FGI

Resumo

Este artigo analisa a responsabilidade civil do Estado em relação à ineficácia das medidas protetivas de urgência estabelecidas na Lei n.º 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), particularmente nos casos de reincidência de violência doméstica e feminicídio. A questão de pesquisa consiste em verificar se a omissão do Estado na implementação das medidas protetivas constitui violação do dever constitucional de proteger mulheres em situação de violência, podendo resultar em responsabilização civil do Poder Público. A hipótese defendida é a de que a mera concessão judicial da medida protetiva não esgota a responsabilidade do Estado, pois o reconhecimento formal da situação de risco impõe ao Poder Público a obrigação específica de implementar medidas eficazes para proteger a vítima.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha; medidas protetivas; responsabilidade civil do Estado; violência doméstica; feminicídio.

Abstract

This article examines the civil liability of the State regarding the ineffectiveness of urgent protective measures established in Law No. 11,340/2006 (Maria da Penha Law), particularly in cases of domestic violence recidivism and femicide. The research question seeks to verify whether the State's failure to implement protective measures constitutes a violation of the constitutional duty to protect women in situations of violence, potentially resulting in the civil liability of the Public Administration. The hypothesis defended is that the mere judicial granting of the protective measure does not exhaust the State's responsibility, since formal recognition of the risk situation imposes on the State a specific obligation to implement effective measures to protect the victim.

Keywords: Maria da Penha Law; protective measures; State liability; domestic violence; femicide.

1 INTRODUÇÃO

É inegável que a promulgação da Lei n.º 11.340/2006 representa um marco histórico no enfrentamento da violência contra a mulher. Entre os mecanismos importantes criados pela legislação, destacam-se as medidas protetivas de urgência, voltadas à proteção imediata da vítima em situação de risco. A reincidência da violência, contudo, leva ao questionamento de sua real efetividade.

Dados fornecidos pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública mostram que a violência doméstica permanece em patamares elevados, mesmo após a concessão de medidas protetivas de urgência. Nesse cenário, emerge a seguinte problemática de pesquisa: a ineficácia prática das medidas protetivas de urgência configura violação do dever constitucional de proteção atribuído ao Estado e pode implicar sua responsabilização civil? Para responder a essa pergunta, é necessário compreender se a atuação estatal deve limitar-se à outorga formal da medida protetiva ou se compreende também o dever jurídico de assegurar sua efetividade material, especialmente quando há conhecimento prévio e individualizado do risco enfrentado pela vítima.

Embora a literatura jurídica brasileira apresente ampla produção acerca da violência doméstica e dos mecanismos protetivos instituídos pela Lei Maria da Penha, ainda são escassos os estudos que analisam a inefetividade das medidas protetivas sob a perspectiva da responsabilidade civil do Estado, especialmente diante de situações de reincidência da violência e feminicídio após o reconhecimento estatal do risco.

A justificativa da pesquisa reside na relevância jurídica, social e acadêmica do tema. Do ponto de vista jurídico, contribui para o debate contemporâneo sobre os limites e pressupostos da responsabilidade civil do Estado por omissão. No âmbito social, pretende refletir sobre mecanismos capazes de tornar mais eficaz a proteção de mulheres em situação de violência doméstica. Do ponto de vista acadêmico, visa preencher lacuna presente na literatura nacional, que tradicionalmente privilegia análises dos aspectos penais da violência doméstica e dedica menor atenção à responsabilização estatal decorrente da ineficácia dos mecanismos protetivos.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro aborda breve contexto histórico da evolução da proteção à mulher, o conceito das medidas protetivas de urgência e sua funcionalidade. O segundo capítulo trata da ineficácia prática dessas medidas como instrumento de proteção, bem como das falhas estruturais e do descumprimento recorrente. O último capítulo trata da responsabilização do Estado diante da ineficácia das medidas, da omissão estatal, da responsabilização por reincidência e do feminicídio.

2 METODOLOGIA

Utilizou-se a pesquisa qualitativa, com abordagem descritiva e exploratória. O estudo estrutura-se por meio de revisão bibliográfica em obras doutrinárias das áreas de Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Civil, Direito Penal e Direitos Humanos, com destaque para os estudos relacionados à violência doméstica, aos deveres de proteção dos direitos fundamentais e à responsabilidade civil do Estado. Realiza-se, ainda, análise de dados secundários, estatísticas e relatórios institucionais.

3 DISCUSSÃO E DESENVOLVIMENTO

3.1 Evolução histórica da proteção da mulher

As mulheres foram protegidas, historicamente, apenas de modo secundário no contexto da desigualdade de gênero. Em parcela considerável da história brasileira, a violência no ambiente doméstico era vista como questão privada, rotineira e não registrada como violação de direitos, além de ser legitimada pela lei e integrar a invisibilidade que envolvia o problema (Saffioti, 2015).

A Constituição Federal de 1988 foi responsável por um marco importante no direito das mulheres, ao estabelecer a dignidade humana como direito fundamental e assegurar a igualdade entre homens e mulheres em direitos e deveres. Além disso, atribuiu ao Estado o dever de criar mecanismos destinados a evitar a violência no âmbito familiar e implementar políticas públicas voltadas à proteção da mulher.

Internacionalmente, a proteção das mulheres foi fortalecida pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e pela Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará. Com elas, consolidou-se o entendimento de que a violência contra a mulher viola direitos humanos, impondo aos Estados o dever de criar medidas específicas e eficazes para a proteção real das vítimas (Piovesan, 2024).

O caso Maria da Penha Maia Fernandes, que resultou na responsabilização internacional do Brasil, é outro marco fundamental. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos reconheceu a negligência estatal diante do caso de Maria da Penha. O caso resultou na promulgação da Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha. A legislação trouxe mudança significativa no tratamento da violência

doméstica, criando mecanismos para prevenir a violência e prestar assistência às vítimas. Após isso, a violência contra a mulher foi reconhecida como problema de interesse público, deixando de ser uma questão privada (Dias, 2019).

A evolução das normas mostra que a proteção da mulher não é mais uma escolha do Estado, mas sim dever da lei. Se no passado, a violência dentro de casa era vista como um problema particular, a Constituição Federal e os tratados internacionais passaram a vê-la como violação dos direitos humanos. Isso torna clara a obrigação do Poder Público para prevenir, proteger e agir. Portanto a Lei nº 11.340/2006, é a realização dos compromissos constitucionais e internacionais que o Estado brasileiro assumiu.

3.2 Das Medidas Protetivas de Urgência

As medidas protetivas de urgência constituem um dos mecanismos criados pela Lei Maria da Penha e destinam-se a garantir proteção imediata às vítimas em situação de risco concreto à vida. Buscam interromper o ciclo de violência e afastar o agressor, evitando danos graves, como o feminicídio (Dias, 2019).

Essas medidas não possuem caráter punitivo, mas natureza preventiva e cautelar, sendo aplicadas quando ocorre violência física, psicológica, moral ou patrimonial contra a vítima. Buscam impedir a continuidade das agressões, assegurando proteção imediata, independentemente da conclusão do processo criminal (Cunha; Pinto, 2023).

A legislação divide as medidas em dois grupos: as que impõem deveres ao agressor e as que garantem proteção à vítima. Entre os deveres impostos ao agressor estão a obrigação de deixar o lar, a proibição de se aproximar da vítima e de seus familiares ou de manter qualquer contato por meio eletrônico, a restrição ao porte de arma e a perda ou suspensão do direito de visitar os filhos menores.

No conjunto das medidas voltadas à proteção da mulher, incluem-se assistência social e jurídica, acolhimento, proteção policial e acesso a serviços especializados. Há, ainda, medidas patrimoniais destinadas à preservação dos bens da mulher, considerando que a violência doméstica não se caracteriza apenas pela violência física, mas também pela violência econômica e patrimonial (Bianchini, 2018).

O Superior Tribunal de Justiça entende que as medidas protetivas de urgência possuem natureza autônoma de tutela dos direitos fundamentais da mulher e não dependem de ação penal ou inquérito policial para sua concessão. Recentemente, também afirmou o entendimento de que as medidas devem permanecer vigentes enquanto persistir a situação de risco, conforme o

Tema Repetitivo n.º 1.249 (Brasil, 2024). A efetividade das medidas protetivas não depende apenas de sua previsão legal, mas da capacidade do Estado em transformá-las em mecanismos concretos de proteção.

A decisão judicial que concede a medida é apenas a primeira etapa da tutela da vítima, é indispensável que o Estado tenha uma estrutura institucional capaz de fiscalizar seu cumprimento e impedir a continuidade da violência.

4 INEFICÁCIA DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

4.1 Proteção Insuficiente

A ineficácia das medidas protetivas de urgência não decorre de falha específica da lei, mas de uma série de deficiências interligadas que afetam diferentes instâncias institucionais, desde o Poder Judiciário até as forças de segurança pública, os serviços de assistência social e os sistemas de monitoramento. É importante analisar esse fenômeno em perspectiva que ultrapasse o plano normativo e alcance a esfera operacional e estrutural em que as medidas protetivas devem produzir seus efeitos (Campos, 2011; Mello, A., 2021).

A falha mais frequente é a falta de fiscalização e monitoramento efetivo. O sistema atual atribui ao Poder Judiciário a responsabilidade de deferir medidas, mas não assegura, de modo eficaz, sua execução. Em muitos casos, o descumprimento da medida só é identificado pelas autoridades quando a vítima é novamente encontrada em situação de risco ou quando há nova denúncia. Trata-se de uma lógica reativa que, por sua natureza, compromete estruturalmente a função preventiva do instituto (Dias, 2019; CNJ, 2024).

Nesse cenário, é relevante o uso de monitoramento eletrônico do agressor, previsto no inciso V do art. 22 da Lei Maria da Penha. Apesar de a legislação prever a utilização de tornozeleiras eletrônicas para evitar aproximação, esse recurso ainda é pouco utilizado, em razão da falta de estrutura, da inexistência de centrais de monitoramento em funcionamento em vários estados e da ausência de protocolos integrados entre o Judiciário, a segurança pública e o sistema de atendimento à mulher (Cunha; Pinto, 2023; Ministério das Mulheres, 2024).

A falta de sincronia entre os órgãos de proteção à mulher é outra falha de grande proporção. Para que as medidas sejam efetivas, é essencial que haja articulação entre o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), as polícias militares e o serviço social. Na prática, observa-

se atuação sem protocolos unificados, com sistemas de informação insuficientes e muitos municípios brasileiros sem rede de proteção (Bianchini, 2018; FBSP, 2025).

O relatório do CNJ de 2024 aponta que os Juizados de Violência contra a Mulher, previstos no artigo 14 da Lei Maria da Penha, ainda não estão implementados na maioria dos municípios do país. Sem esses juizados especializados, os casos de violência doméstica são tratados por tribunais comuns, geralmente sobrecarregados e sem especialização suficiente para lidar com a complexidade do problema, o que compromete a qualidade e a celeridade das decisões protetivas (CNJ, 2024).

Outro fator de falha institucional é o treinamento e a capacitação de agentes públicos na aplicação da lei. Assim, abordar a violência doméstica não se trata apenas de sensibilidade de gênero, mas também de compreender o ciclo de violência e as ferramentas de proteção disponíveis. No entanto, estudos e relatórios institucionais mostram, reiteradamente, que os operadores do sistema, como policiais, servidores judiciais e profissionais de saúde, podem minimizar as queixas das vítimas, duvidar da veracidade de suas denúncias ou desencorajar a formalização das queixas, impedindo o acesso ao sistema de proteção antes mesmo que as medidas protetivas sejam solicitadas (Saffioti, 2015; Campos, 2011).

Do ponto de vista do direito administrativo, as falhas identificadas acima podem ser entendidas como falhas no exercício do poder de polícia e na prestação dos serviços de segurança pública e justiça, que o Estado deve fornecer de forma eficiente, contínua e respeitosa aos direitos fundamentais dos cidadãos. A omissão da autoridade pública, ao prejudicar direito subjetivo legalmente protegido, pode ensejar a responsabilidade civil do Estado por omissão, questão que será abordada em capítulo próprio deste trabalho (Bandeira de Mello, 2023; Di Pietro, 2024).

É importante notar que a inefetividade das medidas protetivas também possui dimensão estrutural, pois está relacionada às próprias condições socioeconômicas das vítimas. A dependência econômica do agressor, a ausência de redes de apoio familiar e comunitário, a falta de equipamentos públicos de acolhimento e o medo de retaliação são fatores que dificultam a busca por proteção e tornam a medida menos eficaz mesmo quando concedida, pois a vítima permanece em situação de perigo. Não enfrentar essas condições estruturais significa não apenas descumprir obrigações estatais, mas também fragilizar as condições concretas de proteção (Piovesan, 2024; Saffioti, 2015).

As falhas mostradas provam que o maior problema não está na lei ser fraca, mas sim na sua aplicação ser ruim. A falta de união entre os órgãos que cuidam disso, a falta de formas de controle e as limitações da rede de apoio mostram que o problema vai além das regras e é muito mais institucional. Assim, a vulnerabilidade da vítima está na falta de capacidade do Estado em garantir a lei do que a falta de lei.

Para compreender melhor os dados trazidos pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública, analisam-se as imagens a seguir:

Tabela 1 – Medidas protetivas de urgência distribuídas e concedidas pelos Tribunais de Justiça no contexto da Lei Maria da Penha, Brasil e unidades da federação, 2023-2024

TABELA 31

Medidas protetivas de urgência distribuídas e concedidas pelos Tribunais de Justiça no contexto da Lei Maria da Penha ⁽¹⁾
Brasil e Unidades da Federação – 2023-2024

Brasil e Unidades da Federação	Medidas protetivas de urgência no contexto da Lei Maria da Penha											% de MPUs concedidas	
	Medidas distribuídas					Medidas concedidas							
	Ns. Absolutos		Taxa ⁽²⁾		Variação (%)	Ns. Absolutos		Taxa ⁽²⁾		Variação (%)			
	2023 ⁽³⁾	2024	2023	2024		2023 ⁽⁴⁾	2024	2023	2024				
Brasil	589.920	634.987	604,3	647,6	7,2	518.310	555.001	531,0	566,0	6,6	87,9	87,4	
Acre	4.124	4.440	943,8	1.011,7	7,2	3.350	3.369	766,7	767,6	0,1	81,2	75,9	
Alagoas	5.300	4.662	318,1	279,6	-12,1	3.672	4.208	220,4	252,3	14,5	69,3	90,3	
Amapá	3.592	4.229	899,8	1.053,9	17,1	3.277	4.000	820,9	996,9	21,4	91,2	94,6	
Amazonas	14.079	15.870	667,6	745,3	11,7	12.741	14.007	604,1	657,9	8,9	90,5	88,3	
Bahia	23.022	28.605	302,2	374,8	24,0	19.811	25.270	260,1	331,1	27,3	86,1	88,3	
Ceará	22.636	23.597	478,6	496,9	3,8	19.959	19.261	422,0	405,6	-3,9	88,2	81,6	
Distrito Federal ⁽⁶⁾	17.576	17.903	1.134,4	1.149,1	1,3	35.295	33.831	2.278,0	2.171,5	-4,7	...	...	
Espírito Santo	15.336	17.139	737,7	818,9	11,0	12.016	13.063	578,0	624,1	8,0	78,4	76,2	
Goiás	23.246	26.105	631,4	701,5	11,1	20.749	23.493	563,6	631,3	12,0	89,3	90,0	
Maranhão ⁽⁶⁾	18.033	17.929	508,2	504,5	-0,7	18.205	17.050	513,0	479,8	-6,5	...	...	
Mato Grosso	16.438	17.529	877,2	920,5	4,9	15.061	16.759	803,7	880,1	9,5	91,6	95,6	

Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Polícia Civil do Estado do Acre; Polícia Civil do Distrito Federal; Instituto de Segurança Pública/RJ (ISP); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Tabela 2 – Número de vítimas de feminicídio com medida protetiva de urgência ativa no momento do óbito, Brasil e unidades da federação, 2023-2024

Número de vítimas de feminicídio com Medida
Protetiva de Urgência ativa no momento do óbito
Brasil e Unidades da Federações - 2023-2024

Brasil e Unidades da Federação	Número de vítimas de Feminicídio com MPU ativa no momento do óbito	
	2023 ⁽¹⁾	2024
Brasil	69	52
Acre	-	1
Alagoas	1	1
Amapá	-	-
Amazonas	...	...
Bahia	...	...
Ceará	...	...
Distrito Federal	7	5
Espírito Santo	4	4
Goiás	6	5
Maranhão	2	3
Mato Grosso	8	1
Mato Grosso do Sul	2	1
Minas Gerais	...	...
Pará	...	...

Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Polícia Civil do Estado do Acre; Polícia Civil do Distrito Federal; Instituto de Segurança Pública/RJ (ISP); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Os dados apresentados, nos permite concluir que os números de medidas concedidas não quer dizer, obrigatoriamente, a diminuição na mesma proporção dos casos de feminicídios. Esse quadro mostra que o aumento no número de decisões protetivas não tem sido acompanhado por formas igualmente boas de controle e acompanhamento, isso mostra que nem sempre a proteção formal é de fato proteção real.

4.2 Descumprimento das Medidas Protetivas

Se as falhas institucionais descritas na seção anterior possuem natureza estrutural, o descumprimento recorrente das medidas protetivas de urgência pelos agressores constitui sua consequência mais grave. A violação de ordens judiciais por indivíduos agressores, somada à insuficiência da resposta estatal diante dessa violação, sugere que o sistema de proteção da Lei Maria da Penha enfrenta uma dupla crise: de prevenção e de resposta (Dias, 2019; Cunha; Pinto, 2023). O descumprimento de medidas protetivas é um fenômeno bem documentado no Brasil. Com base no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025, há número considerável de

registros policiais que demonstram que a ordem judicial, isoladamente, nem sempre possui forte efeito dissuasor sobre o agressor (FBSP, 2025).

Tabela 3 – Número de registros de descumprimento de medida protetiva de urgência, Brasil e unidades da federação, 2023-2024

Número de registros de descumprimento de Medida Protetiva de Urgência
(art. 24-A, Lei n. 11.340/2006) ⁽¹⁾

Brasil e Unidades da Federação – 2023-2024

Brasil e Unidades da Federação	Registros de descumprimento de Medida Protetiva de Urgência				
	Ns. Absolutos		Taxa ⁽²⁾		Variação (%)
	2023	2024	2023	2024	
Brasil	87.642	101.656	43,2	47,8	10,8
Acre	466	519	53,2	58,9	10,9
Alagoas	620	721	19,3	22,4	16,2
Amapá	439	494	54,9	61,5	12,0
Amazonas	864	1.261	20,4	29,5	44,6
Bahia	2.627	3.784	17,7	25,5	43,8
Ceará	1.796	2.032	19,5	22,0	12,7
Distrito Federal	2.097	2.247	70,7	75,3	6,6
Espírito Santo	2.294	2.654	56,3	64,7	15,0
Goiás	4.079	5.006	56,1	68,1	21,5
Maranhão	1.107	1.217	17,0	19,7	0,0

Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Polícia Civil do Estado do Acre; Polícia Civil do Distrito Federal; Instituto de Segurança Pública/RJ (ISP); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Até 2018, o descumprimento das medidas não era crime, mas era visto como infração às condições impostas pelo juiz, passível de prisão preventiva. A Lei n.º 13.641/2018 alterou esse cenário ao inserir novo tipo penal, deixando claro que o descumprimento da medida é crime, com pena de reclusão de três meses a dois anos. A mudança foi importante, embora não tenha sido acompanhada da estrutura necessária para garantir sua aplicação prática (Greco, 2023).

O caso ocorrido em Goiânia, em outubro de 2025, evidencia essa contradição. A jovem morta pelo ex-companheiro dentro de um prédio possuía medida protetiva ativa, concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. O documento existia, mas a proteção real não se concretizou. O agressor descumpriu a medida, aproximou-se da vítima e cometeu o feminicídio

sem que qualquer sistema de controle fosse alertado para evitar a tragédia. A medida protetiva concedida não foi suficiente para protegê-la (G1 Goiás, 2025).

Esse tipo de caso não é raro. O Atlas da Violência de 2024 mostra que muitos feminicídios no Brasil atingem mulheres que tinham medida protetiva ativa no momento do crime, indicando que a violação das ordens judiciais pelos agressores é um problema recorrente. Esses dados conferem base empírica à ideia central deste trabalho: a concessão da medida protetiva de urgência, quando desacompanhada de fiscalização efetiva, pode manter a vítima em risco, pois cria falsa sensação de segurança (Ipea, 2024).

A doutrina penal entende que o Estado, ao assumir posição de garantidor em relação a certas pessoas ou situações, especialmente no âmbito da violência doméstica, dado o conjunto protetivo existente, assume dever de agir para evitar resultado danoso. A omissão nessa posição de garantia pode conduzir à responsabilização, questão que será analisada no capítulo seguinte deste trabalho (Greco, 2023; Nucci, 2024).

A visão do direito constitucional traz para o problema a dimensão dos direitos fundamentais. O artigo 5.º, caput, da Constituição Federal trata da inviolabilidade do direito à vida, à segurança e à igualdade. O artigo 226, § 8.º, estabelece que o Estado tem o dever de criar mecanismos para impedir a violência nas relações familiares. Esses dispositivos, quando lidos à luz da doutrina dos deveres de proteção desenvolvida por Ingo Wolfgang Sarlet a partir da tradição constitucional alemã, indicam que o Estado não apenas pode, mas deve agir de forma eficaz para proteger os direitos fundamentais das mulheres contra violações praticadas por particulares. A omissão sistemática diante do descumprimento das medidas protetivas é, portanto, não apenas uma falha administrativa, mas uma violação constitucional (Sarlet, 2023; Moraes, 2024).

O caso analisado não tem a intenção de provar, por si só, a culpa do Estado, mas mostra uma verdade reconhecida pelos números do país: das a medida de proteção sem o devido controle pode resultar em dano grave. A tabela apresentada mostra que é importante entender o não cumprimento das medidas não só como erro do agressor, mas também para observar os sinais de dificuldades estruturais da ação do Estado.

Diante disso, percebe-se que a conversa sobre a ineficácia das medidas protetivas de urgência vai além o âmbito da política pública e começa a ter grandes efeitos legais. O Estado ciente da situação de perigo e mesmo assim não garantir proteção eficaz a vítima, surge a necessidade de ver se a sua falta de ação gera sua responsabilidade civil, assunto esse abordado no próximo capítulo.

5 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DIANTE DA INEFICÁCIA DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

5.1 Omissão estatal no descumprimento das medidas

O ponto de partida da responsabilização estatal não reside na falha administrativa em si, mas no momento jurídico em que o Estado, por meio de decisão judicial, reconhece formalmente a existência de um risco concreto à integridade da mulher. A concessão da medida protetiva de urgência, sob essa ótica, representa mais do que um ato processual: é a declaração oficial, proferida pelo próprio Poder Público, de que há uma ameaça identificada e individualizada à vida, à integridade física ou psicológica de uma pessoa específica. A partir desse reconhecimento, surge para o Estado um dever jurídico específico de proteção, o qual não se confunde com o dever genérico e difuso de manutenção da ordem pública (Sarlet, 2023; Dias, 2019).

Essa interpretação tem base direta no artigo 226, § 8.º, da Constituição Federal, que determina ao Estado a obrigação de instituir meios para combater a violência dentro das relações familiares. Essa regra constitucional não apenas permite a atuação do Poder Público, mas a torna obrigatória: proteger mulheres que sofrem violência doméstica é, na prática, uma ordem para que sejam aplicadas medidas penais e garantido suporte efetivo. Se as autoridades públicas deixam de cumprir esse dever, a própria validade e aplicação da Constituição ficam comprometidas. Ao analisar a ADC n.º 19/DF e a ADI n.º 4.424/DF, o Supremo Tribunal Federal confirmou justamente esse caráter de obrigação da norma, ao declarar que a Lei Maria da Penha cumpre uma exigência constitucional de proteção, e não se trata de uma escolha que o Legislativo poderia ou não fazer (STF, 2012; Moraes, 2024).

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet, os direitos fundamentais não se restringem apenas à sua vertente negativa, na qual se pede que o Estado se abstenha de agir e não interfira na vida dos cidadãos. Eles também trazem obrigações concretas para o Poder Público, que deve atuar de forma ativa para defender essas garantias quando elas forem ameaçadas ou desrespeitadas por outras pessoas. Nesse sentido, o Estado não está apenas sujeito a limites para não ultrapassar seus poderes; ele também tem deveres claros de atuação, que se tornam ainda mais rigorosos e direcionados na medida em que identifica risco específico e definido a que alguém está exposto (Sarlet, 2023).

De forma resumida, o que se defende aqui é que a responsabilidade civil do Estado, em casos de violência doméstica, não surge apenas porque uma pessoa praticou o ato violento, fato que, por si só, não pode ser atribuído ao Poder Público. Ela passa a existir a partir do momento em que o Estado, ao deferir uma medida protetiva, reconhece oficialmente que há risco e assume a obrigação de eliminá-lo ou reduzi-lo. É essa confirmação formal que torna a omissão do Estado, depois desse reconhecimento, uma conduta juridicamente relevante, servindo como base para as consequências que serão analisadas nos pontos seguintes (Sarlet, 2023; Cavalieri Filho, 2023).

A concessão de medida protetiva configura um marco jurídico relevante na relação entre a vítima e o Estado. A partir disso, o risco deixa de ser presumido ou abstrato e passa a ser reconhecido pelo próprio Poder Público. A atuação estatal não pode se limitar ao deferimento formal da medida, mas deve compreender providências concretas destinadas à preservação da integridade da mulher. É essa mudança de proteção abstrata para proteção individualizada que fundamenta a possibilidade de responsabilização por omissão específica.

5.2 Responsabilidade do Estado em caso de reincidência da violência

A reincidência da violência doméstica após o deferimento de medidas protetivas representa uma das situações mais sensíveis para a análise da responsabilidade civil estatal. Nessas hipóteses, a vítima não apenas comunicou a violência sofrida às autoridades competentes, mas também obteve reconhecimento formal da situação de risco por meio de decisão judicial protetiva. A persistência das agressões demonstra que a proteção conferida pelo Estado não alcançou sua finalidade preventiva.

A responsabilidade civil do Estado encontra fundamento no artigo 37, § 6.º, da Constituição Federal, que consagra a obrigação estatal de reparar danos causados a terceiros em decorrência da atuação de seus agentes (Brasil, 1988). Embora a responsabilidade por omissão apresente peculiaridades em relação aos atos comissivos, a doutrina majoritária reconhece que o dever de indenizar pode surgir quando houver falha na prestação do serviço público e descumprimento de dever específico de proteção (Cavalieri Filho, 2023).

Conforme ensina Cavalieri Filho (2023), a responsabilidade por omissão exige a demonstração da chamada culpa administrativa ou *faute du service*, caracterizada pela inexistência do serviço, pelo funcionamento tardio ou pelo funcionamento ineficiente da atividade estatal. Aplicada ao contexto das medidas protetivas, essa teoria permite identificar a

responsabilidade estatal quando a atuação esperada para garantir a segurança da vítima revela-se insuficiente diante de risco previamente conhecido.

O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça vêm reconhecendo, em diversas hipóteses de omissão específica, a possibilidade de responsabilização do Estado quando existe dever jurídico individualizado de proteção. Embora ainda sejam escassos os precedentes envolvendo diretamente feminicídios precedidos de medidas protetivas, a construção jurisprudencial acerca da responsabilidade por omissão específica oferece importante fundamento para a análise dessas situações.

Sob essa perspectiva, a reincidência da violência doméstica não pode ser interpretada apenas como consequência exclusiva da conduta do agressor. Quando demonstrado que o Estado possuía conhecimento da ameaça, assumiu dever específico de proteção e permaneceu inerte diante do risco, a omissão estatal passa a integrar a cadeia causal do dano, tornando juridicamente possível a sua responsabilização civil (Cavaliere Filho, 2023; Tartuce, 2024; Di Pietro, 2024).

5.3 Responsabilidade do Estado em casos de feminicídio

A discussão acerca da responsabilidade civil do Estado alcança seu grau máximo de relevância jurídica e social quando a violência doméstica culmina no feminicídio de mulheres que já possuíam medidas protetivas de urgência regularmente deferidas pelo Poder Judiciário. Nessas situações, a falha estatal deixa de representar mera deficiência administrativa e passa a ser analisada sob a perspectiva da tutela do direito fundamental à vida, bem jurídico que ocupa posição central no sistema constitucional brasileiro.

O feminicídio foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei n.º 13.104/2015, que alterou o artigo 121 do Código Penal para qualificá-lo como homicídio praticado contra a mulher por razões da condição do sexo feminino. A criação da qualificadora decorreu do reconhecimento de que a violência letal contra mulheres constitui manifestação extrema da desigualdade de gênero e, frequentemente, representa o estágio final de um ciclo contínuo de agressões, ameaças, perseguições e violências anteriormente praticadas pelo agressor (Brasil, 2015; Saffioti, 2015).

Nesse contexto, as medidas protetivas de urgência assumem papel fundamental na prevenção de resultados mais graves, funcionando como instrumentos destinados a interromper a escalada da violência doméstica. Todavia, quando o feminicídio ocorre apesar da existência de medida protetiva vigente, evidencia-se uma situação particularmente sensível sob a ótica da

responsabilidade estatal. Isso porque o Estado não apenas possuía conhecimento abstrato da violência doméstica enquanto fenômeno social, mas tinha ciência concreta e individualizada da situação de risco enfrentada pela vítima, reconhecida formalmente por decisão judicial.

A concessão da medida protetiva representa ato estatal de reconhecimento da vulnerabilidade da mulher e da existência de ameaça à sua integridade física, psicológica ou à própria vida. A partir desse momento, o dever de proteção deixa de possuir caráter genérico e assume natureza específica, impondo ao Estado a obrigação de adotar providências razoáveis e adequadas para garantir a efetividade da tutela concedida. Conforme leciona Sarlet (2023), os direitos fundamentais não impõem ao Estado apenas deveres negativos de não intervenção, mas também deveres positivos de proteção, destinados a assegurar sua efetiva concretização diante de ameaças provenientes de terceiros.

Essa compreensão é reforçada pela teoria dos deveres de proteção dos direitos fundamentais, segundo a qual o Estado deve atuar para impedir que particulares violem direitos constitucionalmente assegurados. A proteção insuficiente ou inadequada dos direitos fundamentais configura hipótese de violação constitucional, sobretudo quando o Poder Público possui meios jurídicos e institucionais para atuar e, ainda assim, permanece inerte diante de risco previamente conhecido (Sarlet, 2023; Moraes, 2024).

Sob a perspectiva da responsabilidade civil, a omissão estatal em situações dessa natureza aproxima-se da chamada omissão específica. Conforme ensina Bandeira de Mello (2023), a responsabilidade do Estado por omissão torna-se juridicamente relevante quando existe dever concreto de agir e a atuação esperada não é realizada. Da mesma forma, Di Pietro (2024) sustenta que a responsabilização estatal mostra-se mais evidente quando o Poder Público possui obrigação individualizada de proteção e deixa de cumprir adequadamente esse dever.

A análise da responsabilidade estatal nos casos de feminicídio precedidos de medidas protetivas não se limita ao ordenamento jurídico interno. O Brasil assumiu compromissos internacionais que reforçam o dever de proteção das mulheres em situação de violência. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), adotada pela Organização das Nações Unidas em 1979 e ratificada pelo Brasil, estabelece a obrigação dos Estados de adotarem medidas apropriadas para eliminar a discriminação e assegurar proteção efetiva às mulheres (ONU, 1979).

De igual modo, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, determina que os Estados-partes devem agir com a devida diligência para prevenir, investigar e punir atos de

violência contra a mulher, além de implementar mecanismos destinados à proteção efetiva das vítimas (OEA, 1994). Tal instrumento representa um dos mais importantes marcos normativos internacionais na proteção dos direitos das mulheres e constitui parâmetro interpretativo indispensável para a análise da atuação estatal em casos de violência doméstica.

Nesse cenário, ganha destaque o princípio da due diligence, ou diligência devida, amplamente desenvolvido pela jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Segundo esse entendimento, o Estado pode ser responsabilizado não apenas por violações praticadas diretamente por seus agentes, mas também pela omissão na adoção de medidas razoáveis destinadas a prevenir violações praticadas por particulares quando houver conhecimento prévio do risco. A diligência devida exige atuação preventiva, eficiente e proporcional à gravidade da ameaça identificada, especialmente em situações que envolvam grupos historicamente vulnerabilizados, como as mulheres vítimas de violência doméstica (Piovesan, 2024; Mazzuoli, 2024).

A própria origem da Lei Maria da Penha está diretamente relacionada à responsabilização internacional do Estado brasileiro por falha em seu dever de proteção. No Relatório n.º 54/01, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos concluiu que o Brasil foi negligente e omissor diante da violência sofrida por Maria da Penha Maia Fernandes, reconhecendo que a demora e a ineficiência da resposta estatal contribuíram para a perpetuação das agressões e para a violação de direitos humanos fundamentais da vítima (CIDH/OEA, 2001). Tal precedente consolidou a compreensão de que a violência doméstica não constitui problema exclusivamente privado, mas questão de direitos humanos que impõe deveres positivos de atuação ao Estado.

No plano nacional, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também reforça a existência desse dever qualificado de proteção. Ao julgar conjuntamente a Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 19/DF e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.424/DF, a Corte reconheceu que a Lei Maria da Penha concretiza o mandamento constitucional previsto no artigo 226, § 8.º, da Constituição Federal, reafirmando o dever estatal de adotar mecanismos eficazes para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (STF, 2012).

Embora ainda sejam escassos os precedentes judiciais brasileiros que enfrentem diretamente a responsabilidade civil do Estado por feminicídios ocorridos após o deferimento de medidas protetivas, a construção doutrinária e jurisprudencial acerca da omissão específica permite sustentar juridicamente essa possibilidade. Quando demonstrado que o Estado possuía conhecimento da ameaça, dispunha de instrumentos legais para agir e, ainda assim, deixou de

adotar providências necessárias à proteção da vítima, sua omissão pode ser considerada causa juridicamente relevante para a ocorrência do resultado lesivo (Cavalieri Filho, 2023; Tartuce, 2024).

O caso ocorrido em Goiânia, no ano de 2025, ilustra de forma emblemática essa problemática. Conforme divulgado pela imprensa, a vítima possuía medida protetiva de urgência vigente contra o ex-companheiro, mas foi assassinada por ele dentro de um condomínio residencial. Independentemente da apuração das circunstâncias específicas do caso, o episódio evidencia a necessidade de reflexão sobre os limites da proteção estatal e sobre a efetividade das medidas protetivas enquanto instrumentos de prevenção da violência letal contra mulheres (G1 Goiás, 2025).

O feminicídio de uma mulher que possui medida protetiva é o instante que se torna mais evidente a disparidade entre a proteção legal assegurada pelo Estado e sua aplicação real. É claro que a morte resultou da ação criminosa do agressor. Mas quando houver reconhecimento da situação de risco da vítima e demonstrada a injustificada ineficiência ação estatal, a omissão do Poder Público não será apenas circunstância acessória, será um fator relevante na configuração de responsabilidade civil, uma vez que frustra o dever constitucional específico de proteção.

Assim, a responsabilização civil do Estado nos casos de feminicídio precedidos por medidas protetivas de urgência não possui apenas função reparatória em relação aos familiares da vítima. Trata-se também de instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, de fortalecimento das políticas públicas de proteção às mulheres e de concretização dos compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Brasil. Mais do que reparar danos consumados, a responsabilização estatal desempenha importante função preventiva e pedagógica, incentivando o aprimoramento dos mecanismos institucionais destinados à proteção da vida e da dignidade das mulheres em situação de violência doméstica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo analisar se a inefetividade prática das medidas protetivas de urgência previstas na Lei n.º 11.340/2006 pode configurar violação do dever estatal de proteção e ensejar a responsabilização civil do Estado nos casos de reincidência da violência doméstica e feminicídio. A investigação partiu da constatação de que, embora a Lei Maria da Penha represente um dos mais importantes avanços legislativos no enfrentamento da

violência contra a mulher no Brasil, a mera existência de mecanismos jurídicos protetivos não tem sido suficiente para garantir a proteção efetiva das vítimas.

A análise desenvolvida ao longo do trabalho demonstrou que as medidas protetivas de urgência constituem instrumentos essenciais para a prevenção da violência doméstica, mas sua efetividade depende diretamente da atuação coordenada e eficiente dos órgãos responsáveis por sua execução e fiscalização. Nesse sentido, verificou-se que a persistência de falhas estruturais, a insuficiência dos mecanismos de monitoramento, a fragmentação da rede de proteção e a dificuldade de resposta rápida diante do descumprimento das medidas comprometem a concretização da tutela estatal prometida às mulheres em situação de vulnerabilidade.

A pesquisa permitiu constatar que a discussão acerca da inefetividade das medidas protetivas ultrapassa a esfera da política pública e alcança o campo da responsabilidade civil do Estado. Isso porque, uma vez deferida a medida protetiva, o Poder Público passa a deter conhecimento formal e individualizado da situação de risco enfrentada pela vítima, assumindo dever específico de proteção decorrente da Constituição Federal, da Lei Maria da Penha e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na tutela dos direitos humanos das mulheres.

A partir da análise doutrinária, normativa e jurisprudencial, verificou-se que a omissão estatal diante de risco previamente reconhecido pode caracterizar hipótese de omissão específica, apta a fundamentar a responsabilização civil quando demonstrada a existência de dano e nexo causal entre a falha do serviço público e o resultado lesivo. Embora a violência seja praticada diretamente pelo agressor, a inércia estatal diante de ameaça conhecida pode constituir causa juridicamente relevante para a ocorrência ou agravamento do dano, especialmente quando o Estado deixa de adotar providências que estavam ao seu alcance para tornar efetiva a proteção concedida.

Também se observou que a responsabilidade estatal nesses casos encontra respaldo não apenas no ordenamento jurídico interno, mas igualmente nos tratados internacionais de proteção dos direitos das mulheres, em especial a Convenção de Belém do Pará e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). A partir do princípio da diligência devida (*due diligence*), consolidado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, os Estados possuem o dever de adotar medidas razoáveis e eficazes para prevenir situações de violência quando houver conhecimento prévio do risco, sob pena de responderem pelas consequências decorrentes de sua omissão.

Dessa forma, a hipótese inicialmente formulada foi confirmada. A simples concessão judicial da medida protetiva não exaure o dever estatal de proteção. Ao contrário, o reconhecimento formal da situação de risco impõe ao Estado obrigação concreta de atuação voltada à efetivação da tutela concedida. Quando essa atuação se revela insuficiente ou inexistente e contribui para a ocorrência de novas agressões ou do próprio feminicídio, mostra-se juridicamente possível a responsabilização civil estatal pela omissão específica verificada no caso concreto.

A principal contribuição deste estudo consiste em deslocar o debate da violência doméstica para além da perspectiva exclusivamente penal, evidenciando que a proteção das mulheres não depende apenas da punição do agressor, mas também da efetividade das ações estatais destinadas à prevenção da violência. Nesse sentido, a responsabilização civil do Estado apresenta-se não apenas como instrumento de reparação dos danos sofridos pelas vítimas e seus familiares, mas também como mecanismo de fortalecimento das políticas públicas de proteção.

O que se conclui é que o verdadeiro desafio da Lei Maria da Penha hoje não é criar novos instrumentos legais, mas garantir que os que já existentes sejam efetivamente aplicados. O Estado precisa agir de forma coordenada, preventiva e eficaz na proteção da mulher. Por isso, a responsabilidade civil aqui defendida não tem caráter punitivo para o Poder Público, mas pedagógico e preventivo, seu papel é incentivar maior eficiência institucional na execução das medidas protetivas, deixando claro que o reconhecimento formal do risco deve estar atrelado à ação efetiva de resguardar a vida e a dignidade da mulher.

O estudo encontrou limitações relacionadas à reduzida quantidade de precedentes judiciais específicos sobre a responsabilização civil do Estado em casos de feminicídio precedido de medidas protetivas de urgência, circunstância que demonstra a necessidade de aprofundamento da temática em futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

BIANCHINI, Alice. *Lei Maria da Penha: aspectos assistenciais, protetivos e criminais da violência de gênero*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 8 ago. 2006.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848/1940 para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 10 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.641, de 3 de abril de 2018. Altera a Lei nº 11.340/2006 para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 4 abr. 2018.

BRASIL. Ministério das Mulheres. *Relatório Anual de Informações sobre Violência contra as Mulheres*. Brasília: Ministério das Mulheres, 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Jurisprudência em Teses n. 206: Medidas Protetivas na Lei Maria da Penha*. Brasília, DF: STJ, 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.070.717/MG. Relator: Ministro Antonio Saldanha Palheiro. Sexta Turma. Julgado em 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 542. A ação penal relativa ao crime de lesão corporal resultante de violência doméstica contra a mulher é pública incondicionada.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 600. Para a configuração da violência doméstica e familiar prevista no artigo 5º da Lei Maria da Penha não se exige a coabitação.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 1.249. *Medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha*. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 19/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 09 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.424/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 09 fev. 2012.

CAMPOS, Carmen Hein de. *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Relatório nº 54/01: Caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil*. Washington, D.C.: OEA, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2024*. Brasília: CNJ, 2024.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. *Violência doméstica: Lei Maria da Penha comentada artigo por artigo*. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025*. São Paulo: FBSP, 2025.

G1 GOIÁS. *Jovem morta pelo ex em condomínio tinha medida protetiva contra ele, diz TJ*. Goiânia, 22 out. 2025.

- GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal: Parte Especial*. 20. ed. Niterói: Impetus, 2023.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas da Violência 2024*. Brasília: IPEA, 2024.
- INSTITUTO MARIA DA PENHA. *Lei Maria da Penha comentada*. Fortaleza: Instituto Maria da Penha, 2023.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.
- MELLO, Adriana Ramos de. *Lei Maria da Penha na prática*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 40. ed. São Paulo: Atlas, 2024.
- NUCCI, Guilherme de Souza. *Curso de Direito Penal: Parte Especial*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)*. Nova York, 1979.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)*. Belém do Pará, 1994.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.
- SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. *Gênero, Patriarcado e Violência*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.
- TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil: volume único*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.