

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 173, DE 2015

Tipifica o crime de descumprimento de medidas protetivas da Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha.

**Autor:** Deputado ALCEU MOREIRA

**Relatora:** Deputada GORETE PEREIRA

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 173, de 2013, do Deputado Alceu Moreira tipifica, o crime de descumprimento de medidas protetivas da Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha, da seguinte maneira: “O descumprimento da determinação judicial concedida em medidas protetivas desta Lei é crime punido com detenção de 30 ( trinta) dias a 2 (dois) anos”.

A inovação legislativa é justificada nestes termos:

*Este projeto se destina a dirimir controvérsia instalada no sistema de Justiça acerca da tipicidade da desobediência na hipótese de descumprimento das medidas protetivas estabelecidas no artigo 22 da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). As medidas protetivas estabelecidas no supracitado dispositivo integram o sistema de proteção estabelecido pela Lei Maria da Penha, visando contribuir para a efetivação dos direitos humanos das mulheres.*

*As sucessivas interpretações jurisprudenciais acerca da configuração ou não do crime de desobediência em caso de descumprimento da ordem judicial emanada em medidas protetivas da Lei Maria da Penha resultaram em*

*interpretações divergentes entre os Tribunais Estaduais. Atualmente, por meio de decisões monocráticas de Ministros de ambas as Turmas Criminais do Superior Tribunal de Justiça, consolidou-se o entendimento no sentido da atipicidade. Entretanto, o posicionamento jurídico consolidado é incompatível com o espírito da Lei Maria da Penha, cujo propósito é ampliar e não restringir as hipóteses protetivas. Desse modo, a adequação legislativa é compromisso assumido pelo Brasil, por ocasião da Convenção de Belém do Pará (Decreto 1973, de 01/08/1996), que dispõe em seu artigo 7º, alínea “e”:*  
(...)

*O entendimento do Superior Tribunal de Justiça respalda-se na existência de sanções específicas de natureza civil, no caso a multa prevista no §4º do artigo 22 da Lei Maria da Penha; de natureza administrativa, no caso o auxílio de força policial, prevista no §3º do mesmo dispositivo e de natureza penal, no caso a prisão preventiva, prevista no artigo 313, III, do Código de Processo Penal.*

Com regime de tramitação ordinária, este Projeto de Lei submete-se à apreciação do Plenário, já contando com o parecer favorável da Comissão de Seguridade Social e Família, da lavra do Deputado CÉLIO SILVEIRA, do qual se extrai o quanto segue:

*No entanto, ainda que se verifique na prática que as medidas têm salvado vidas, muitas vezes elas não são cumpridas, culminando com a reiteração das agressões domésticas. Dentre as vítimas que já haviam buscado o Estado para garantir sua proteção e interromper o ciclo da violência doméstica, diversas são assassinadas ou agredidas novamente com a medida protetiva em mãos. Os autores de violência doméstica não temem o descumprimento da medida imposta, pois sabem que o desobedecimento da medida judicial não configura crime. Por isso, diante dessa realidade, faz-se urgente que não só a medida protetiva seja expedida rapidamente em casos de denúncia de violência doméstica, mas também de se garantir o efetivo cumprimento das medidas impostas ao acusado. Daí infere-se que a ausência de norma criminalizadora do descumprimento de medida protetiva tem acarretado certa ineficácia à Lei 11.340/2006, bem como encorajado os autores da violência a violarem a medida a eles imposta.*

(...)

*Com a criminalização do descumprimento de medida protetiva prevista na Lei Maria da Penha é certo que o acusado temerá o inadimplemento da decisão judicial. A tipificação do crime trará maior eficácia à Lei Maria da Penha e maior segurança jurídica, protegendo as vítimas e famílias brasileiras.*

Cabe a esta Comissão permanente o exame da Proposição em testilha, nos moldes do artigo 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e no que concerne ao mérito.

É o relatório.

## **II - VOTO DA RELATORA**

O Projeto de Lei em foco não se ressentir de injuridicidade, inconstitucionalidade ou de defeitos de técnica legislativa, estando escoimado de qualquer vício de iniciativa, nos moldes do que determina o artigo 22, I, e 61, todos da Constituição da República.

No que concerne ao mérito, verifica-se que o Projeto de Lei, ao passo em que cristaliza avanço significativo na proteção das mulheres, comporta aprimoramento, que será efetivado mediante a apresentação do anexo substitutivo.

O autor, em sua Justificação, pontua sensível embaraço vivido no seio dos Tribunais, dada a impossibilidade de responsabilização criminal daquele que perpetra a daninha conduta de virar as costas para o provimento jurisdicional destinado à preservação da incolumidade física e psíquica da mulher.

A proposição insere-se, portanto, num conjunto de medidas sensíveis à situação de tal parcela historicamente agredida; irmana-se, por exemplo, ao acórdão do Supremo Tribunal Federal, no qual se negou aplicabilidade da Lei dos Juizados Especiais aos casos da Lei Maria Penha, *verbis*:

*No mérito, evidenciou-se que os dados estatísticos no tocante à violência doméstica seriam alarmantes, visto que, na maioria dos casos em que perpetrada lesão corporal de natureza leve, a mulher acabaria por não representar ou por afastar a representação anteriormente formalizada. A respeito, o Min. Ricardo Lewandowski advertiu que o fato ocorreria, estatisticamente, por vício de vontade da parte dela. Apontou-se que o agente, por sua vez, passaria a reiterar seu comportamento ou a agir de forma mais agressiva. Afirmou-se que, sob o ponto de vista feminino, a ameaça e as agressões físicas surgiriam, na maioria dos casos, em ambiente doméstico. Seriam eventos decorrentes de dinâmicas privadas, o que aprofundaria o problema, já que acirraria a situação de invisibilidade social. Registrou-se a necessidade de intervenção estatal acerca do problema, baseada na dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), na igualdade (CF, art. 5º, I) e na vedação a qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais (CF, art. 5º, XLI). Reputou-se que a legislação ordinária protetiva estaria em sintonia com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher e com a Convenção de Belém do Pará. Sob o ângulo constitucional, ressaltou-se o dever do Estado de assegurar a assistência à família e de criar mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações. Não seria razoável ou proporcional, assim, deixar a atuação estatal a critério da vítima. A proteção à mulher esvaziar-se-ia, portanto, no que admitido que, verificada a agressão com lesão corporal leve, pudesse ela, depois de acionada a autoridade policial, recuar e retratar-se em audiência especificamente designada com essa finalidade, fazendo-o antes de recebida a denúncia. Dessumiu-se que deixar a mulher — autora da representação — decidir sobre o início da persecução penal significaria desconsiderar a assimetria de poder decorrente de relações histórico-culturais, bem como outros fatores, tudo a contribuir para a diminuição de sua proteção e a prorrogar o quadro de violência, discriminação e ofensa à dignidade humana. Implicaria relevar os graves impactos emocionais impostos à vítima, impedindo-a de romper com o estado de submissão.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> ADI 4424, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-148 DIVULG 31-07-2014 PUBLIC 01-08-2014, transcrição do Informativo/STF nº 654.

A tipificação em apreço, todavia, demanda certo avanço.

Como já afirmado, recentemente o STJ proferiu diversas decisões entendendo que a desobediência à decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência é fato atípico, tendo em vista que é possível o deferimento de multa ou a decretação de prisão preventiva. Nesse sentido:

*HABEAS CORPUS. WRIT SUBSTITUTIVO. CRIME DE DESOBEDIÊNCIA A DECISÃO JUDICIAL. DESCUMPRIMENTO DE MEDIDA PROTETIVA. LEI MARIA DA PENHA. POSSIBILIDADE DE PRISÃO PREVENTIVA. FALTA DE JUSTA CAUSA PARA O DELITO PREVISTO NO ART. 359 DO CÓDIGO PENAL. ATIPICIDADE DA CONDUTA. JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE (RESSALVA DE ENTENDIMENTO PESSOAL). ORDEM CONCEDIDA DE OFÍCIO.*

*1. Ressalvado o meu entendimento a respeito do tema, curvo-me à orientação majoritária desta Corte Superior de que o descumprimento de medidas protetivas de urgência não enseja o delito de desobediência.*

*2. Na hipótese, foi rejeitada a denúncia pelo Juiz de primeiro grau e, ao dar provimento ao recurso de apelação interposto pelo órgão ministerial, a Corte de origem recebeu a denúncia pelo delito de desobediência.*

*3. Habeas corpus não conhecido. Ordem concedida, de ofício, para restabelecer a sentença proferida em primeira instância, que rejeitou a denúncia em relação ao delito previsto no art. 359 do Código Penal.*

*(HC 314.703/RS, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 22/09/2015, DJe 13/10/2015)*

*CONSTITUCIONAL. PENAL. HABEAS CORPUS IMPETRADO EM SUBSTITUIÇÃO A RECURSO PRÓPRIO. DESOBEDIÊNCIA. LEI MARIA DA PENHA (LEI N. 11.340/2006). DESCUMPRIMENTO DE MEDIDA PROTETIVA DE URGÊNCIA. ATIPICIDADE DA CONDUTA. HABEAS CORPUS NÃO CONHECIDO. CONCESSÃO DA ORDEM, DE OFÍCIO.*

*01. Prescreve a Constituição da República que o habeas corpus será concedido "sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade*

ou abuso de poder" (art. 5º, inc. LXVIII). O Código de Processo Penal impõe aos juízes e aos tribunais que expeçam, "de ofício, ordem de habeas corpus, quando, no curso de processo, verificarem que alguém sofre ou está na iminência de sofrer coação ilegal" (art. 654, § 2º).

Desses preceptivos infere-se que, no habeas corpus, devem ser conhecidas quaisquer questões de fato e de direito relacionadas a constrangimento ou ameaça de constrangimento à liberdade individual de locomoção. Por isso, ainda que substitutivo do recurso expressamente previsto para a hipótese, é imprescindível o seu processamento para perquirir a existência de "ilegalidade ou abuso de poder" no ato judicial impugnado (STF, HC 121.537, Rel. p/ acórdão Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma; HC 111.670, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma; STJ, HC 277.152, Rel. Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma; HC 275.352, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma).

02. Conforme sedimentada jurisprudência desta Corte, "não configura crime de desobediência o descumprimento de medida protetiva de urgência da Lei 11.340/06 (Lei Maria da Penha), haja vista a previsão de imposição de outras medidas civis e administrativas, bem como a possibilidade de decretação de prisão preventiva, conforme o disposto no art. 313, inciso III, do Código de Processo Penal" (HC 305.442/RS, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 03/03/2015; HC 312.513/RS, Rel. Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, julgado em 21/05/2015; AgRg no AREsp 619.593/DF, Rel. Ministro Ericson Maranhão [Desembargador convocado do TJ/SP], Sexta Turma, julgado em 28/04/2015; HC 287.188/RS, Rel. Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 10/03/2015).

03. Habeas corpus não conhecido. Ordem concedida, de ofício, para trancar a Ação Penal n. 0018213-06.2013.8.24.0018.

(HC 322.887/SC, Rel. Ministro NEWTON TRISOTTO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/SC), QUINTA TURMA, julgado em 06/08/2015, DJe 19/08/2015)

Esse entendimento esvaziou muito da efetividade da Lei Maria da Penha, pois no caso de flagrante de desobediência à ordem judicial a autoridade policial não poderá realizar a prisão em flagrante, pois se trata de fato atípico, cabendo-lhe tão somente documentar a situação e representar

pela posterior prisão preventiva, o que usualmente demorará vários dias, deixando a mulher em situação de absoluta desproteção. Nesse contexto, torna-se imperiosa a tipificação específica da conduta de descumprimento da ordem judicial que defere medidas protetivas de urgência.

Em respeito ao princípio da proporcionalidade, a pena prevista ao delito em foco deve ser mesma do art. 359 do Código Penal, que prevê conduta semelhante de desobediência à ordem judicial.

O STJ possui precedentes que o deferimento de medidas protetivas de urgência pode ser realizado por juízo cível, independentemente de procedimento criminal:

*DIREITO PROCESSUAL CIVIL. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER. MEDIDAS PROTETIVAS DA LEI N. 11.340/2006 (LEI MARIA DA PENHA). INCIDÊNCIA NO ÂMBITO CÍVEL. NATUREZA JURÍDICA. DESNECESSIDADE DE INQUÉRITO POLICIAL, PROCESSO PENAL OU CIVIL EM CURSO.*

*1. As medidas protetivas previstas na Lei n. 11.340/2006, observados os requisitos específicos para a concessão de cada uma, podem ser pleiteadas de forma autônoma para fins de cessação ou de acautelamento de violência doméstica contra a mulher, independentemente da existência, presente ou potencial, de processo-crime ou ação principal contra o suposto agressor.*

*2. Nessa hipótese, as medidas de urgência pleiteadas terão natureza de cautelar cível satisfativa, não se exigindo instrumentalidade a outro processo cível ou criminal, haja vista que não se busca necessariamente garantir a eficácia prática da tutela principal. "O fim das medidas protetivas é proteger direitos fundamentais, evitando a continuidade da violência e das situações que a favorecem. Não são, necessariamente, preparatórias de qualquer ação judicial. Não visam processos, mas pessoas" (DIAS. Maria Berenice. A Lei Maria da Penha na justiça. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012).*

*3. Recurso especial não provido.*

*(REsp 1419421/GO, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 11/02/2014, DJe 07/04/2014)*

Portanto, é essencial esclarecer que o crime se configura mesmo que o juiz de Vara de Família ou Cível defira as medidas, ou ainda que o juiz do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher as defira independentemente do procedimento criminal, ou ainda mesmo que tenham sido previstas na decisão judicial outras sanções.

Muitas decisões, anteriores à decisão do STJ, entendiam que o crime de desobediência à ordem judicial de deferimento de medidas protetivas de urgência seria de competência do Juizado Especial Criminal, pois a vítima seria tão somente o Estado. Todavia, esse entendimento desconsidera que a mulher é vítima de violência psicológica com o ato de perseguição que configura a desobediência à ordem judicial, bem como esvazia de sentido a Lei n. 11.340/2006, pois é essencial que a comunicação da prática desse crime seja endereçada ao Juiz do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, para que tome as novas medidas necessárias.

Finalmente, é recomendável que a análise da eventual concessão de fiança seja realizada diretamente pela autoridade judicial, considerando o histórico das violências, a gravidade do descumprimento e a eventual necessidade de decretação da prisão preventiva. Infelizmente, muitas mulheres foram vítimas de novos atos de agressão, inclusive feminicídio, em razão da posterior liberação do agressor após o pagamento de fiança, mesmo na reiteração de novos atos de violência.

Convém que essa alteração seja realizada em legislação específica, de forma a preservar o caráter simbólico da Lei Maria da Penha, que não prevê a tipificação de delitos.

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 173, de 2015, na forma do anexo substitutivo.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2015.

Deputada GORETE PEREIRA  
Relatora

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 173, DE 2015

Tipifica o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência da Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei tipifica o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência da Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006.

#### **Descumprimento de Medida Protetiva de Urgência**

Art. 1º. Descumprir decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência, previstas na Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006.

Pena - detenção de três meses a dois anos.

§ 1º Configura-se o crime independentemente:

I - da competência civil ou criminal do juiz que deferiu as medidas;

II - de outras sanções cabíveis.

§ 2º Aplicam-se as disposições da Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006.

§ 3º Na hipótese de prisão em flagrante, apenas a autoridade judicial poderá conceder fiança.

Art.3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2015.

Deputada GORETE PEREIRA

Relatora