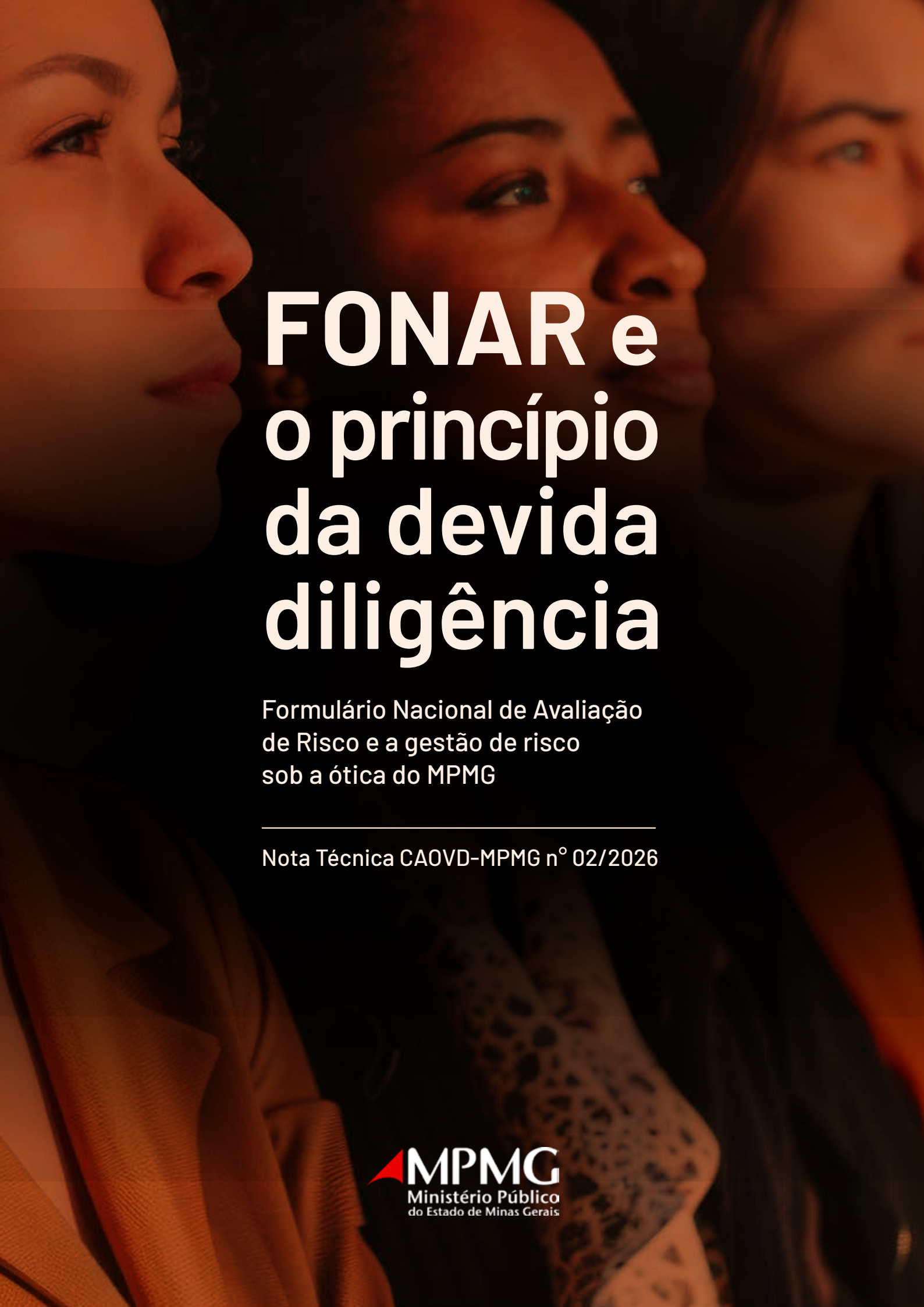




# FONAR e o princípio da devida diligência

Formulário Nacional de Avaliação  
de Risco e a gestão de risco  
sob a ótica do MPMG

---

Nota Técnica CAOVD-MPMG nº 02/2026

# **Nota Técnica** **CAOVD-MPMG** **Nº 02/2026**

## **FONAR e o princípio da devida diligência**

Formulário Nacional de  
Avaliação de Risco e a gestão  
de risco sob a ótica do MPMG

# Expediente

## Administração Superior

**Paulo de Tarso Morais Filho**

Procurador-Geral de Justiça

**Mário Drummond da Rocha**

Corregedor-Geral do Ministério Público

**Rolando Carabolante**

Ouvidor do Ministério Público

**Reyvani Jabour Ribeiro**

Procuradora-Geral de Justiça Adjunta Jurídica

**Iraídes de Oliveira Marques**

Procuradora-Geral de Justiça Adjunta Administrativa

**Hugo Barros de Moura Lima**

Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional

**Francisco Chaves Generoso**

Chefe de Gabinete

**Thiago Ferraz de Oliveira**

Secretário-Geral

**Ana Paula Moreira Gurgel**

Diretora-Geral

## Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

**Cássia Virgínia Serra Teixeira Gontijo**

Diretora

**Leonardo Barreto Moreira Alves**

Coordenador Pedagógico

**Maria Carolina Silveira Beraldo**

Coordenadora Pedagógica Cooperadora

**Tereza Cristina Santos Barreiro**

Superintendente de Formação e Aperfeiçoamento

**Leonardo Camargo Souza**

Diretor de Produção Editorial

# Elaboração

**Denise Guerzoni Coelho**

Promotora de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG)  
Coordenadora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça  
de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (CAOVD-MPMG)

**Mariana de Mattia Rocha**

Analista do MPMG | Direito

**Sandra Maria Hudson Flores**

Assessora do CAOVD-MPMG | Psicóloga

# Ficha Técnica

Capa, Projeto Gráfico e Diagramação

**Leila Maria de Souza Batalha**

Analista do MPMG | Publicidade

# Sumário



1. Apresentação, objeto e finalidade da Nota Técnica



2. A dimensão do problema: dados nacionais e de Minas Gerais



3. O FONAR: natureza, estrutura e lógica de avaliação do risco



4. O dever jurídico de avaliar risco: fundamento constitucional, convencional e infralegal



- 4.1. Fundamento normativo interno



- 4.2. O dever de devida diligência reforçada na jurisprudência internacional



- 4.3. O alcance do advérbio “preferencialmente” na Lei nº 14.149/2021



- 4.4. A força normativa da Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020 perante o membro do Ministério Público



## 5 • Referência comparada: a experiência espanhola e o Sistema VioGén



### 5.1. Quadro comparativo: Espanha e Brasil



### 5.2. Limites do modelo espanhol e o que deles se extrai



## 6 • Abrangência subjetiva: art. 5º, parágrafo único, da Lei Maria da Penha, mulheres trans e a articulação com o Formulário Rogéria



## 7 • Do preenchimento à providência: o que fazer com o resultado da avaliação



### 7.1. Reavaliação de risco e o Tema Repetitivo nº 1.249 do STJ



### 7.2. Natureza jurídica e regime das Medidas Protetivas de Urgência



### 7.3. Atualizações legislativas de 2024 a 2026 relevantes à gestão de risco



### 7.4. Natureza e uso processual do formulário



- 8 • Violência psicológica, controle coercitivo e a articulação com o IAVP



- 9 • O FONAR como instrumento de articulação interinstitucional, o eixo saúde e a Campanha Alerta Lilás: Saúde da Mulher como Prevenção ao Feminicídio



- 9.1. A Rede de Saúde como porta de entrada e a Campanha Alerta Lilás: Saúde da Mulher como Prevenção ao Feminicídio



- 10 • Do caso individual à inteligência institucional: o FONAR como insumo do Observatório Lilás



- 11 • Integração aos fluxos institucionais, aos sistemas de registro e à disciplina de proteção de dados



- 12 • Salvaguardas: vedação à revitimização e capacitação permanente



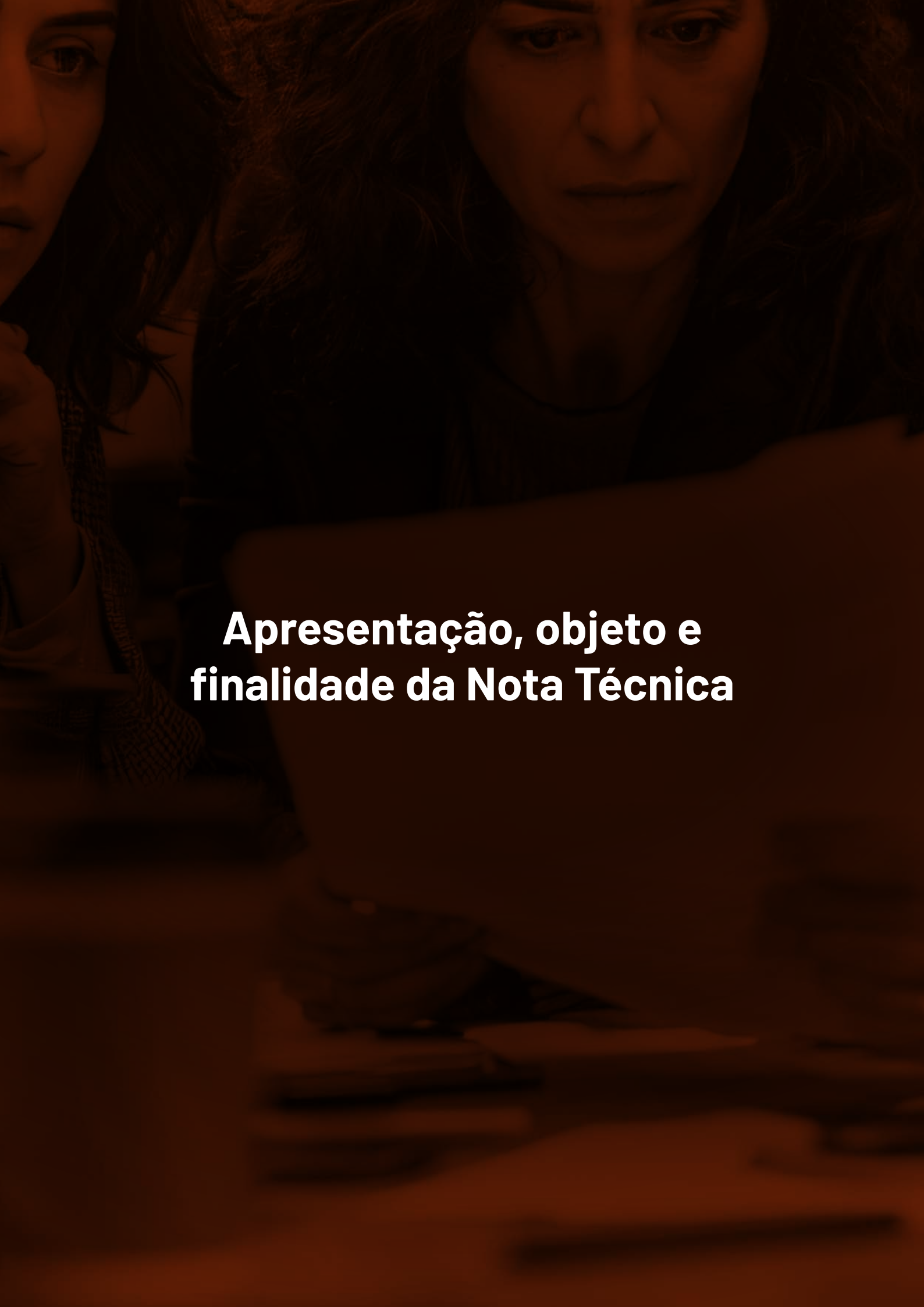
- 13 • Conclusões



- 14 • Sugestões



- 15 • Referências

A photograph of two women looking at a laptop screen. The image is heavily filtered with a dark, warm, reddish-brown color. The woman on the right is in the foreground, looking intently at the screen. The woman on the left is partially visible, also looking at the screen. The laptop screen is the central focus of their attention.

## **Apresentação, objeto e finalidade da Nota Técnica**



## Apresentação, objeto e finalidade da Nota Técnica

Trata-se de Nota Técnica elaborada com o objetivo de fornecer orientações às Promotorias de Justiça e aos órgãos integrantes da rede de proteção e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres acerca da imprescindibilidade do preenchimento do Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR), de seus fundamentos normativos, das providências institucionais que dele decorrem e de sua articulação com os demais instrumentos de proteção em operação no Estado de Minas Gerais.

A Nota parte da premissa de que a avaliação de risco constitui componente essencial da devida diligência estatal no enfrentamento à violência doméstica e familiar e de que o preenchimento do FONAR constitui padrão de atuação destinado a qualificar a identificação dos fatores de risco e a orientar as providências de proteção cabíveis.

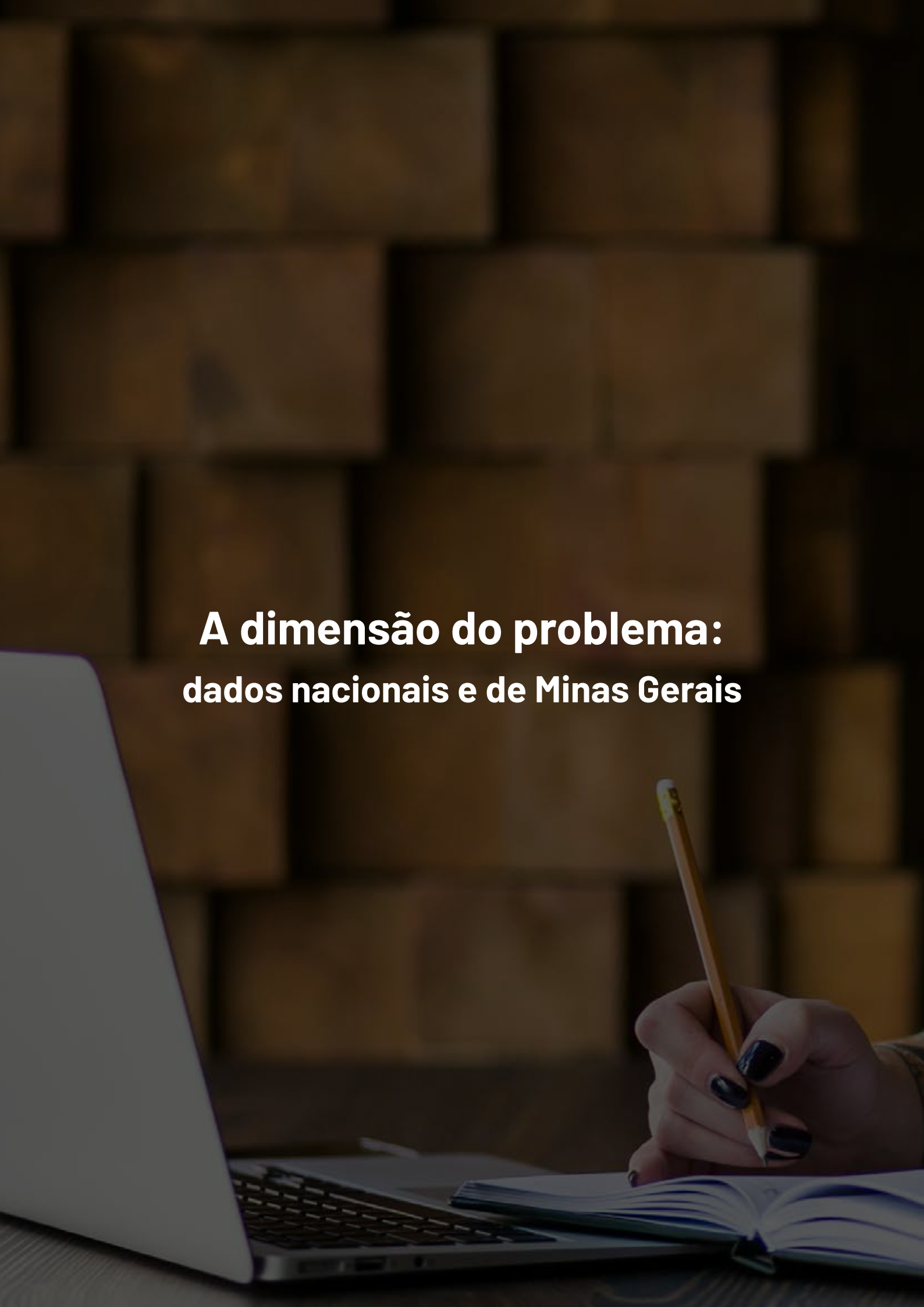
A imprescindibilidade aqui defendida não significa obrigatoriedade de novo preenchimento integral em toda interação institucional com a mulher, mas a necessidade de que a avaliação de risco seja realizada e documentada, mediante utilização do FONAR ou, quando houver formulário anterior pertinente, sua atualização, ressalvadas hipóteses justificadas de impossibilidade ou inadequação.



A Nota se estrutura em cinco movimentos. Primeiro, dimensiona o problema a partir dos dados nacionais e mineiros. Segundo, apresenta o FONAR – sua natureza, sua estrutura em uma parte objetiva e uma parte semiestruturada e a lógica de classificação do risco. Terceiro, demonstra o dever jurídico de avaliar risco, à luz da Constituição, da Lei Maria da Penha, dos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, da jurisprudência internacional e do direito comparado. Quarto, e principalmente, delimita a abrangência subjetiva da proteção – inclusive quanto às mulheres trans e à articulação com o Formulário Rogéria – e converte esse dever em providências concretas, indicando como o membro do Ministério Público deve interpretar os principais achados da avaliação e quais providências institucionais podem deles decorrer. Quinto, articula o instrumento às iniciativas institucionais do CAOVD e às salvaguardas que a sua aplicação exige: o Instrumento de Avaliação de Violência Psicológica, a Campanha Alerta Lilás: Saúde da Mulher como Prevenção ao Feminicídio e o eixo saúde, o Observatório Lilás, a integração aos sistemas de registro com a disciplina de proteção de dados e a vedação à revitimização.

**Denise Guerzoni Coelho**

*Promotora de Justiça coordenadora do CAOVD-MPMG*

A person with dark nail polish is writing in a blue-lined notebook with a yellow pencil. A silver laptop is open to the left. The background is a blurred bookshelf filled with books.

## **A dimensão do problema: dados nacionais e de Minas Gerais**



## A dimensão do problema: dados nacionais e de Minas Gerais

A violência doméstica e familiar contra as mulheres constitui fenômeno complexo e dinâmico, marcado, em muitos casos, pela reiteração e pela escalada das agressões, bem como pela alteração dos fatores de risco ao longo do tempo, podendo culminar em lesões graves ou feminicídio. Conforme consignado no [Guia Interinstitucional de Avaliação de Risco para Aplicação do FONAR](#), esse caráter dinâmico exige respostas institucionais contínuas, articuladas e orientadas não apenas à identificação, mas também à gestão e à reavaliação do risco.

Nesse contexto, o Guia Interinstitucional sistematiza, a partir de estudos nacionais e internacionais, um conjunto de fatores associados ao agravamento da violência e à reiteração das agressões, destacando-se: o histórico de comportamentos violentos do agressor; condutas de controle, possessividade e ciúme excessivo; ameaças de morte e acesso a meios letais; violência sexual; violência psicológica; aspectos comportamentais e socioemocionais do autor das violências; vulnerabilidades individuais, familiares, sociais e econômicas da vítima; bem como fatores interseccionais que potencializam situações de risco (ROCHA; FERNANDES; OLIVEIRA, 2025, p. 40).



## Sobre o tema, dispõe o Guia Interinstitucional de Avaliação de Risco para Aplicação do FONAR:

Esses fatores decorrem da combinação entre comportamentos do(a) agressor(a), contexto relacional e vulnerabilidades da vítima, as quais podem estar relacionadas a contextos sociais e individuais. **A identificação dessas variáveis possibilita antecipar cenários de risco e orientar a adoção de medidas de proteção proporcionais e tempestivas, além de subsidiar a priorização dos casos de maior gravidade pelas instituições da rede.** (ROCHA; FERNANDES; OLIVEIRA, 2025, p. 40) (grifos nossos)

A justificativa da avaliação de risco não é conceitual, é empírica. No Brasil, foram registrados 1.571 feminicídios em 2025, aumento de 4% em relação a 2024, o equivalente a 4,3 casos por dia; as tentativas somaram 4.189, crescimento de 5,9%. No mesmo ano, o feminicídio respondeu por 44,4% dos homicídios de mulheres, a maior proporção da série desde 2015 (FBSP, 2026). A elevação dessa proporção evidencia que a redução dos homicídios de mulheres em geral não foi acompanhada por redução dos feminicídios, reforçando a necessidade de estratégias específicas de prevenção da violência letal de gênero.

Um dado mede diretamente o limite da proteção meramente formal: entre os casos informados por dezoito unidades da Federação, setenta mulheres foram assassinadas com medida protetiva de urgência em vigor, o que corresponde a 8,8% dos 797 casos reportados. Minas Gerais não prestou essa informação (FBSP, 2026).

Em Minas Gerais, o quadro é particularmente eloquente. O Estado ocupou, em 2025, a segunda



posição nacional em números absolutos de feminicídios consumados. Os feminicídios consumados passaram de 169 em 2024 para 177 em 2025, aumento de 4,4%, concentrando 11,3% do total nacional, enquanto as tentativas recuaram de 248 para 207. Os registros<sup>1</sup> de violência doméstica e familiar contra a mulher somaram 161.497 em 2025, crescimento de 4,7% sobre 2024, o equivalente a cerca de 442 registros por dia. No mesmo período, os registros de descumprimento de medida protetiva no Estado alcançaram 12.403, aumento de 9,9%, e os de violência psicológica, 3.994, aumento de 32,5% (FBSP, 2026).

Os dados de letalidade precisam ser lidos em conjunto com evidências de que a violência grave e letal é frequentemente precedida por sinais identificáveis em registros institucionais e na trajetória de atendimento das mulheres. Achado convergente com essa constatação é relatado por comitês de revisão de mortes por violência doméstica de outras jurisdições, que examinam retrospectivamente os casos letais justamente para identificar os fatores de risco presentes e as falhas de articulação institucional que precederam o desfecho (ONTARIO, 2025). Estudo longitudinal de processos relacionados a feminicídios consumados no Distrito Federal constatou que os 34 casos analisados haviam sido precedidos por episódios de violência, mas apenas 11 deles possuíam registro policial anterior. Além disso, entre os casos com registro policial anterior, metade dos feminicídios ocorreu nos nove meses seguintes ao primeiro registro (PIEROBOM DE ÁVILA; MAGALHÃES, 2022).

---

<sup>1</sup> Nesta Nota, os termos “registro”, “ocorrência”, “caso” e “vítima” são empregados de acordo com a unidade de análise utilizada pela fonte citada, não sendo tratados como equivalentes.



No setor saúde, projeto-piloto desenvolvido no Recife pela Vital Strategies em parceria com a FrameNet Brasil/UFJF analisou a trajetória de 12.772 mulheres a partir de cerca de seis milhões de registros e identificou alterações no padrão de procura pelos serviços de atenção básica que se iniciavam cerca de 92 dias antes da notificação de violência no SINAN (VITAL STRATEGIES, 2025, p. 24). A modelagem semântica baseada em FrameNet aplicada aos registros clínicos que sustenta esse trabalho é descrita em DUTRA et al. (2026). Entre as vítimas de feminicídio identificadas no cruzamento entre as bases de violência e mortalidade, mais de 60% dos homicídios ocorreram até 30 dias após uma notificação de violência no SINAN (VITAL STRATEGIES, 2025, p. 24). O mesmo projeto aponta que cerca de 74% das notificações

#### Quadro 1:

### Estimativa de subnotificação das violências contra mulheres segundo a forma de violência

| Forma de violência | Subnotificação estimada |
|--------------------|-------------------------|
| Psicológica        | 98,5%                   |
| Sexual             | 89,4%                   |
| Física             | 75,9%                   |

Fonte: VASCONCELOS et al. (2024), a partir do confronto entre registros do SINAN e dados da Pesquisa Nacional de Saúde de 2019.



de violência contra a mulher no SINAN, no período de 2016 a 2023, foram realizadas em ambiente hospitalar (VITAL STRATEGIES, 2024). **O dado é relevante para a gestão do risco porque sugere que parcela expressiva da identificação formal da violência ocorre em pontos da rede assistencial nos quais a situação já pode ter alcançado maior gravidade, reforçando a importância da detecção precoce nos serviços de atenção primária.**

A esse quadro soma-se a subnotificação. Estudo que confrontou os dados do SINAN com a Pesquisa Nacional de Saúde de 2019 estimou subnotificação de 98,5% para a violência psicológica, 89,4% para a violência sexual e 75,9% para a violência física (VASCONCELOS et al., 2024). **O dado é particularmente relevante para uma política de avaliação de risco porque a violência psicológica, frequentemente associada a padrões de controle, coerção e agravamento da violência, permanece amplamente invisível nos registros institucionais.**

Os dados convergem, portanto, para um problema que não se resume à magnitude da violência, mas envolve sua capacidade de permanecer invisível ou de ser reconhecida tardiamente pelos sistemas institucionais. **A avaliação de risco insere-se precisamente nesse ponto: identificar, organizar e interpretar sinais de agravamento que, isoladamente, podem permanecer dispersos entre diferentes atendimentos e registros, de modo a permitir respostas protetivas antes que o risco se concretize em novos episódios graves ou letais.**



# **O FONAR:**

## **natureza, estrutura e lógica de avaliação do risco**



## O FONAR: natureza, estrutura e lógica de avaliação do risco

O Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR) foi instituído, no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, pela Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020 e, posteriormente, previsto em âmbito nacional pela Lei nº 14.149/2021, como instrumento destinado à identificação de fatores que indiquem o risco de a mulher vir a sofrer violência doméstica e familiar. Nos termos do art. 2º, § 1º, da mesma Lei, o instrumento tem por objetivo identificar os fatores que indicam o risco de a mulher vir a sofrer qualquer forma de violência no âmbito das relações domésticas, para subsidiar a atuação dos órgãos de segurança pública, do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos órgãos e entidades da rede de proteção na gestão do risco identificado, devendo ser preservado, em qualquer hipótese, o sigilo das informações.

O FONAR constitui instrumento de avaliação e gestão de risco destinado a qualificar a tomada de decisões institucionais. Ao organizar informações sobre fatores associados à violência e às circunstâncias concretas do caso, o instrumento pode contribuir para a identificação de situações que demandem resposta prioritária e para a adoção de medidas protetivas, medidas cautelares e demais providências de proteção e acompanhamento, sem substituir a apreciação profissional e institucional do caso concreto.



O instrumento contempla duas partes complementares. A Parte I – Questões Objetivas, distribuídas em quatro blocos – Sobre o Histórico de Violência, Sobre o(a) Agressor(a), Sobre Você e Outras Informações Importantes –, estrutura a coleta padronizada de informações sobre fatores de risco identificados a partir do relato e das circunstâncias apresentadas pela mulher. A Parte II corresponde à avaliação de risco semiestruturada complementar, destinada ao aprofundamento e à contextualização das informações obtidas na primeira etapa.

A Parte I contempla informações relacionadas, entre outros aspectos, a:

- Identificação da vítima e do(a) agressor(a);
- Vínculo existente entre as partes;
- Histórico de violência e ameaças;
- Existência de agressões físicas, sexuais, psicológicas, patrimoniais ou morais;
- Descumprimento de medidas protetivas;
- Uso de álcool ou outras drogas e informações relacionadas à saúde mental do(a) agressor(a);
- Situação familiar, filhos e conflitos de guarda;
- Dependência econômica;
- Condições de moradia;
- Vulnerabilidades pessoais e sociais;
- Necessidade ou interesse em eventual acolhimento institucional.



O objetivo dessa etapa é levantar indicadores objetivos de risco por meio de perguntas padronizadas, permitindo uma avaliação inicial da gravidade da situação e das necessidades de proteção da mulher.

O FONAR deve ser preferencialmente aplicado pela Polícia Civil no momento do registro da ocorrência ou, em sua impossibilidade, pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário, por ocasião do primeiro atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar, nos termos do art. 2º, § 2º, da Lei nº 14.149/2021. O § 3º do mesmo artigo faculta a utilização do modelo por outros órgãos e entidades públicas ou privadas que atuem na prevenção e no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

A Portaria Conjunta CNJ/CNMP nº 6, de 25 de julho de 2025, aprovou o novo modelo do formulário e disciplinou o tratamento das informações nele obtidas. A implementação eletrônica, disponibilizada no portal Jus.br e na Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro, admite ainda que a própria mulher preencha o formulário a partir de link gerado pelo perfil do profissional que a atende (CNJ, 2025a). Na impossibilidade de acesso ao formulário eletrônico, aplica-se sua versão impressa.

A Parte II corresponde à avaliação de risco semiestruturada complementar e deve ser realizada por profissional com experiência em técnicas de entrevista e conhecimento sobre avaliação do funcionamento global e saúde mental, destinando-se ao aprofundamento e à contextualização das informações obtidas na Parte I. Nessa etapa, o profissional deve contextualizar os fatores identificados e registrar elementos relevantes para a



compreensão da situação concreta, incluindo:

- A percepção da própria mulher acerca do risco, incluindo sua compreensão sobre a situação vivenciada, os riscos que identifica e os elementos que considera relevantes para sua segurança;
- O contexto atual e o risco de novas violências, incluindo aspectos relacionados à separação, convivência com o agressor e possibilidades de agravamento;
- Condições físicas e psicossociais relevantes para a avaliação e para a proteção da mulher, inclusive sinais de sofrimento, adoecimento ou necessidade de acompanhamento especializado;
- O histórico de violência e fatores relacionados ao agressor, aprofundando elementos identificados na Parte I;
- Outros fatores de risco específicos do caso concreto, como disputas de guarda, pensão alimentícia, partilha de bens ou outras situações potencialmente agravantes;
- Fatores de proteção existentes, tais como rede de apoio familiar, comunitária ou institucional.

Registre-se que o modelo vigente do formulário é anterior à Lei nº 15.384, de 9 de abril de 2026, que nomeou a violência vicária entre as formas de violência doméstica e familiar (art. 7º, VI, da Lei Maria da Penha). Até que o instrumento seja atualizado, a identificação de condutas dirigidas a filhos, dependentes



ou integrantes da rede de apoio, com vistas a atingir a mulher, deve ser registrada na Parte II e nos campos descritivos da Parte I, não se admitindo que a ausência de item específico no formulário resulte na omissão desse fator na avaliação (itens 7.3 e 8).

A própria percepção da mulher constitui informação relevante para a avaliação e deve ser expressamente considerada na Parte II do FONAR, etapa em que a entrevista qualificada permite colhê-la.

O formulário vigente, aprovado pela Portaria Conjunta CNJ/CNMP nº 6/2025, não contém, em seu próprio texto, regra de ponderação ou de classificação do risco. A orientação sobre como ler o formulário preenchido consta do Guia Interinstitucional de Avaliação de Risco para Aplicação do FONAR, que propõe classificação em três níveis – extremo, grave e moderado (ROCHA; FERNANDES; OLIVEIRA, 2025, seção 3.3, p. 42).

Dessa orientação extraem-se três lógicas de leitura, que devem ser conhecidas por quem utiliza o instrumento:

**1- Dos fatores críticos**, na categoria adotada nesta Nota: determinados elementos do caso exigem atenção prioritária e aprofundamento da avaliação, ainda que não estejam acompanhados de grande número de respostas positivas. O Guia registra que os fatores associados diretamente ao comportamento do(a) agressor(a) – ameaças de morte, violência prévia, perseguição e acesso a armas – possuem maior valor preditivo para risco extremo, ao que se somam as tentativas de estrangulamento e a



separação recente (ROCHA; FERNANDES; OLIVEIRA, 2025, p. 42-43); os padrões intensos de ciúme ou controle figuram ali como característica do risco grave.

**2- Da lógica cumulativa:** a presença de múltiplos fatores de risco, especialmente quando relacionados entre si, pode indicar maior gravidade e exigir resposta protetiva mais intensa. A quantidade de respostas positivas, contudo, não deve ser interpretada de forma mecânica ou dissociada do conteúdo e do contexto de cada resposta.

**3- Da lógica dinâmica:** o risco não é estático e pode se modificar em razão de novos episódios de violência, ameaças, descumprimento de medidas, separação, mudanças na convivência ou outras alterações relevantes das circunstâncias. Por isso, a avaliação deve ser atualizada sempre que houver mudança significativa no caso, não se limitando ao momento do primeiro preenchimento.

O Guia relaciona a probabilidade do risco ao número de fatores identificados, temperando essa relação pela indispensabilidade do julgamento profissional. Daí se extrai que a classificação nele proposta não corresponde à atribuição automática de nível de risco a partir do número de respostas positivas, nem se equipara a níveis de risco vinculados, no âmbito policial, a protocolos obrigatórios de atuação, como no modelo espanhol examinado na seção 5. O FONAR não deve ser interpretado como mecanismo de decisão automática nem como instrumento que, isoladamente, determine a concessão, a manutenção ou a revogação



de medidas protetivas. O resultado da avaliação deve ser integrado às demais informações disponíveis, à percepção da mulher, ao contexto relacional e às circunstâncias atuais do caso, orientando a gestão institucional do risco.

A combinação da avaliação estruturada (Parte I) com a avaliação semiestruturada e complementar (Parte II) permite integrar informações padronizadas e elementos contextuais, oferecendo subsídios mais qualificados para decisões relacionadas à proteção da mulher, ao encaminhamento para serviços da rede de atendimento e à adoção de medidas judiciais e extrajudiciais adequadas.

**O preenchimento adequado do formulário contribui para a padronização da coleta de informações, favorece a identificação e a priorização de situações que demandem resposta urgente, qualifica a integração da atuação institucional e pode produzir dados úteis ao aprimoramento das políticas públicas voltadas à proteção das mulheres em situação de violência.**

O FONAR, portanto, não se confunde com a própria decisão institucional: é o instrumento padronizado de produção e organização de informações que subsidia a avaliação e a gestão do risco. Sua utilidade depende tanto da qualidade e completude das informações registradas quanto da capacidade institucional de interpretá-las e convertê-las em providências de proteção.



**O dever jurídico de avaliar risco:  
fundamento constitucional,  
convencional e infralegal**



## O dever jurídico de avaliar risco: fundamento constitucional, convencional e infralegal

### 4.1. Fundamento normativo interno

Como já exposto, a Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021, instituiu o FONAR em âmbito nacional. Trata-se de lei autônoma, composta de quatro artigos, que não alterou a redação de dispositivos da Lei Maria da Penha e que estabeleceu a finalidade do formulário, suas hipóteses de aplicação e seu modelo normativo, em articulação com o regime protetivo da Lei nº 11.340/2006. O modelo do FONAR foi posteriormente atualizado pela Portaria Conjunta CNJ/CNMP nº 6, de 25 de julho de 2025, que alterou o formulário anexo à Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020 e aprovou sua versão atualmente vigente.

O formulário constitui ferramenta destinada a subsidiar a adoção de medidas protetivas, medidas cautelares e demais providências de proteção, bem como a atuação integrada dos órgãos do Sistema de Justiça, da Segurança Pública e da rede de proteção na gestão do risco identificado.

A previsão legal do FONAR evidencia que sua utilização não deve ser compreendida como mera formalidade administrativa ou procedimento acessório. Ao contrário, **trata-se de instrumento estruturante da política pública de prevenção e enfrentamento**



**à violência doméstica e familiar contra a mulher, concebido para qualificar a avaliação do risco e orientar a tomada de decisões fundamentadas pelas instituições responsáveis pela proteção das vítimas.**

Nesse sentido, a ausência de preenchimento do FONAR ou seu preenchimento de forma incompleta pode comprometer significativamente a identificação de fatores de risco relevantes, reduz a capacidade institucional de antecipação de cenários críticos e dificulta a adoção de medidas protetivas adequadas à situação concreta vivenciada pela mulher, bem como dos encaminhamentos necessários à interrupção do ciclo de violência.

A relevância do formulário decorre de sua capacidade de sistematizar informações que, muitas vezes, não são integralmente captadas por meio do registro convencional do caso. Questões relacionadas a ameaças de morte, episódios anteriores de violência, posse ou acesso a armas, práticas de estrangulamento, perseguição, violência psicológica, violência vicária (item 7.3), dependência econômica, isolamento social e demais fatores de vulnerabilidade constituem elementos relevantes para a aferição do risco e podem indicar a necessidade de adoção imediata de medidas de proteção e acompanhamento especializado.

Importa destacar que a avaliação de risco constitui expressão concreta do dever de proteção atribuído ao Estado pela Constituição Federal (FERNANDES, 2023), pela Lei Maria da Penha e pelos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos das mulheres, especialmente pela Convenção



Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Destarte, o referido instrumento internacional prevê:

## Artigo 2

Entende-se que a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica:

- a) ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual;
- b) ocorrida na comunidade e cometida [sic] por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, seqüestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; e
- c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra.

## Artigo 7

Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas



destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em:

- a) abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação;
- b) agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher;
- c) incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis;
- d) adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade;
- e) tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher;
- f) estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência,



inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos;

g) estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes;

h) adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias à vigência desta Convenção.

Duas alíneas merecem destaque. A alínea “b” é a base convencional vinculante do princípio da devida diligência no sistema interamericano; a alínea “f” já contém, expressamente, a exigência de “medidas de proteção”. A conjugação de ambas é o fundamento imediato do dever de avaliar risco: a atuação preventiva e a adoção de medidas de proteção adequadas exigem que as autoridades disponham de informações suficientes para identificar e valorar o risco concreto a que a mulher está submetida. O dever de avaliar é, portanto, pressuposto lógico do dever de proteger.

Registre-se, ainda, que o art. 2 delimita a abrangência convencional da violência contra a mulher para além do âmbito familiar, alcançando a violência ocorrida na comunidade e a perpetrada ou tolerada pelo Estado, delimitação que o Supremo Tribunal Federal concretizou, no plano das medidas protetivas de urgência, no Tema n. 1.412 (item 7.2).



#### 4.2. O dever de devida diligência reforçada na jurisprudência internacional

O dever de avaliar risco não é construção doutrinária: é obrigação reiteradamente afirmada pelos órgãos internacionais de proteção, inclusive em decisões proferidas contra o Brasil.

O ponto de partida é a Recomendação Geral nº 19 (1992) do Comitê CEDAW, que firmou o padrão da devida diligência para atos de particulares: os Estados podem ser responsabilizados por atos privados “se deixarem de agir com a devida diligência para prevenir violações de direitos ou para investigar e punir atos de violência [...]” (§ 9).

O mesmo Comitê aplicou esse padrão em decisões individuais. Nas Comunicações n. 5/2005 (Şahide Goekce vs. Áustria) e n. 6/2005 (Fatma Yildirim vs. Áustria), ambas adotadas em 6 de agosto de 2007, na 39ª sessão, o Comitê reconheceu a violação do art. 2, alíneas “a” e “c” a “f”, e do art. 3 da Convenção, lidos com o art. 1 e com a Recomendação Geral nº 19. Em Yildirim, a falha de devida diligência foi imputada à não detenção do agressor (§ 12.1.5); em Goekce, à ausência de resposta imediata da polícia ao último chamado da vítima (§ 12.1.4), censurando-se, em passagem distinta, a negativa de detenção pelo Ministério Público (§ 12.1.5), casos em que as vítimas vieram a ser mortas. O Comitê recomendou o reforço da coordenação entre as autoridades policiais e judiciárias e a cooperação rotineira de todos os níveis do sistema de justiça criminal — polícia, membros do Ministério Público e juízes — com as organizações não governamentais de apoio às vítimas (§ 12.3, “c”).



No plano regional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no Caso 12.051 – Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil (Relatório nº 54/01, aprovado em 16 de abril de 2001) –, assentou que a tolerância estatal “não se limita a este caso; ao contrário, é um padrão”, e que a hipótese envolvia não apenas o descumprimento do dever de processar e condenar, “mas também da obrigação de prevenir essas práticas degradantes” (§§ 55-56).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, em González e outras (“Campo Algodonero”) vs. México (sentença de 16 de novembro de 2009, Série C nº 205), fixou que “os Estados devem adotar medidas integrais para cumprir com a devida diligência em casos de violência contra as mulheres”, e que, além das obrigações genéricas da Convenção Americana, têm “uma obrigação reforçada a partir da Convenção de Belém do Pará” (§ 258). E estabeleceu o critério de imputação que interessa diretamente a esta Nota: os deveres de adotar medidas de prevenção e proteção dos particulares em suas relações entre si “encontram-se condicionados ao conhecimento de uma situação de risco real e imediato para um indivíduo ou grupo de indivíduos determinado e às possibilidades razoáveis de prevenir ou evitar esse risco” (§ 280).

A consequência lógica é de máxima relevância operacional: se o dever reforçado de proteção se aciona a partir do CONHECIMENTO do risco, então a omissão em avaliá-lo não deve ser tratada como falha meramente procedimental, pois pode impedir a identificação formalizada de circunstâncias que deveriam orientar a resposta protetiva. Não se pode, portanto, tratar a



ausência de conhecimento do risco como circunstância neutra quando a instituição deixou de realizar a avaliação que lhe permitiria identificá-lo.

No sistema europeu, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, em *Opuz vs. Turquia* (nº 33401/02, sentença de 9 de junho de 2009), consignou que, embora o Governo alegasse ausência de prova de perigo iminente, “não é de fato evidente que as autoridades tenham avaliado a ameaça representada por H.O. e concluído que sua detenção era medida desproporcional nas circunstâncias; ao contrário, as autoridades não enfrentaram, de todo, as questões” (§ 147). A censura não recaiu sobre uma avaliação equivocada, mas sobre a ausência de avaliação — precisamente a hipótese do formulário não preenchido.

O precedente central da matéria é *Kurt vs. Áustria* (nº 62903/15), julgado pela Grande Câmara em 15 de junho de 2021. Ao sistematizar o teste aplicável, o Tribunal firmou que as autoridades devem verificar a existência de risco real e imediato à vida de uma ou mais vítimas identificadas de violência doméstica “realizando uma avaliação de risco autônoma, proativa e abrangente” — *autonomous, proactive and comprehensive risk assessment* —, e que, sendo positivo o resultado, incide o segundo elemento do teste, consistente na adoção de medidas operacionais preventivas “adequadas e proporcionais ao nível do risco avaliado” (§ 190).

Na formulação oficial da Secretaria do Tribunal, a mesma decisão consignou que as autoridades estavam sujeitas ao dever de realizar “uma avaliação de risco de letalidade autônoma, proativa e abrangente”; que



a aferição da existência do risco deveria levar em conta “o contexto particular da violência doméstica”, no qual há “recorrência de episódios sucessivos de violência no interior da unidade familiar” (cf. § 164 do acórdão); que “o uso de listas de verificação padronizadas indicando fatores de risco específicos poderia contribuir para a abrangência da avaliação de risco realizada pelas autoridades”; e que “é importante que as autoridades que lidam com vítimas de violência doméstica recebam treinamento e sensibilização regulares, a fim de compreender as dinâmicas da violência doméstica, o que lhes permite melhor aferir e avaliar qualquer risco existente, responder adequadamente e assegurar proteção célere às vítimas”. No corpo do acórdão, a decisão qualificou a obrigação como de meio, e não de resultado (§ 159); exigiu que, havendo várias pessoas afetadas pela violência doméstica, direta ou indiretamente, a avaliação de risco seja apta a identificar e considerar sistematicamente todas as vítimas potenciais (§ 173); e invocou a necessidade de compartilhamento de informações relevantes entre as autoridades, do que se extrai o dever de documentar a avaliação (§ 174).

Esse comando, o de identificar e considerar sistematicamente todas as vítimas potenciais, encontrou, no direito interno, correspondência expressa a partir de 2026, ao nomear a violência vicária entre as formas de violência doméstica e familiar (art. 7º, VI, da Lei Maria da Penha, na redação da Lei nº 15.384/2026). O ordenamento brasileiro passou a exigir o que o Tribunal já extraía do art. 2 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, que a avaliação não se limite à relação entre o agressor e a mulher, mas alcance os descendentes, ascendentes,



dependentes, enteados, pessoas sob guarda ou responsabilidade direta e integrantes da rede de apoio, quando utilizados como meio de atingi-la (item 7.3).

O padrão firmado em Kurt foi reiterado e ampliado. Em Tunikova e outras vs. Rússia (14 de dezembro de 2021), o Tribunal transpôs a exigência ao art. 3 da Convenção, censurando a falha em realizar “avaliação imediata e proativa do risco de violência recorrente contra as requerentes” (§ 111); o sumário jurídico do Tribunal (Nota Informativa nº 257) qualifica essa avaliação como “imediata, autônoma, proativa e abrangente”. E, em dois julgados de especial relevância para o Ministério Público – Landi vs. Itália (7 de abril de 2022) e De Giorgi vs. Itália (16 de junho de 2022) – o Tribunal distinguiu a atuação diligente da polícia da passividade do órgão de acusação, assentando, no primeiro, que “os membros do Ministério Público, em particular, permaneceram passivos diante do risco sério de maus-tratos infligidos à requerente e, por sua inação, permitiram que N.P. continuasse a ameaçá-la, assediá-la e agredi-la sem entraves e com total impunidade” (§ 90). No segundo, o Tribunal opôs, na mesma passagem, a avaliação “autônoma, proativa e exaustiva” conduzida pelos carabinieri – com remissão expressa a Kurt, § 190 – à falta de diligência do órgão de acusação (§ 75), ressaltando que as autoridades competentes, em seu conjunto, não conduziram nem uma atuação autônoma e proativa nem uma avaliação completa dos riscos (§ 77). De Giorgi foi julgado sob o art. 3 da Convenção; Landi, sob o art. 2.

Consolida-se, assim, o reconhecimento de que o dever de avaliação e gestão de risco não se esgota na atividade policial: alcança também o órgão de acusação,



cujas omissões podem contribuir para a responsabilização internacional do Estado quando, diante de risco conhecido, não são adotadas as providências exigíveis.

No plano dos padrões normativos internacionais, o dever assumiu forma técnica expressa. A Recomendação Geral nº 35 (2017) do Comitê CEDAW determina que os Estados assegurem mecanismos de proteção que incluam “avaliação de risco e proteção imediatas”, sem condicioná-las à iniciativa processual da vítima (§ 40, b).

No sistema interamericano, a Lei Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Morte Violenta de Mulheres por Razões de Gênero (MESECVI, 2018) reconhece às vítimas o direito à “pronta avaliação do risco de feminicídio por parte de equipe multidisciplinar e especializada” (art. 19). E a Convenção do Conselho da Europa de 2011 (Convenção de Istambul) – que, por ser instrumento regional europeu, não vincula o Brasil, mas constitui padrão internacional de referência e fonte interpretativa – dedica seu art. 51 especificamente à “avaliação e gestão de risco”, exigindo que a avaliação do risco de letalidade, da gravidade da situação e do risco de reiteração da violência “seja realizada por todas as autoridades competentes”, com atenção específica à posse ou ao acesso do agressor a armas de fogo.

Finalmente, o Brasil foi novamente responsabilizado pela Corte Interamericana em *Barbosa de Souza e outros vs. Brasil* (sentença de 7 de setembro de 2021, Série C nº 435), em que se reconheceu o caráter discriminatório da investigação e do processo penal, o emprego de estereótipos de gênero na desvalorização



da vítima e a violação do art. 7.b da Convenção de Belém do Pará, com determinação de adoção de protocolo nacional para a investigação de feminicídios e de plano de capacitação com perspectiva de gênero e raça para as forças policiais e os operadores da Justiça.

#### **4.3. O alcance do advérbio “preferencialmente” na Lei nº 14.149/2021**

Uma objeção precisa ser enfrentada de frente, porque é a que efetivamente se opõe ao preenchimento na prática dos serviços. A Lei nº 14.149/2021 estabelece que o FONAR deve ser preferencialmente aplicado pela Polícia Civil no momento do registro da ocorrência ou, em sua impossibilidade, pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário no primeiro atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar. A lei também faculta a utilização do modelo por outros órgãos e entidades públicas ou privadas que atuem na prevenção e no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Argumenta-se, a partir dessa redação, que o preenchimento seria faculdade, e não dever. A redação exige, portanto, distinguir o dever mais amplo de avaliar e gerir o risco da obrigação institucional de utilizar o instrumento padronizado em cada contexto de atuação.

#### **A objeção não procede, por três razões:**

**Primeira:** o advérbio “preferencialmente” disciplina a distribuição da aplicação do instrumento entre os órgãos que integram o fluxo de atendimento; não autoriza a conclusão de que o risco possa deixar de ser considerado. O objeto da preferência é a atribuição para



aplicação do formulário, e não a eliminação da avaliação do risco como elemento da resposta institucional à violência. Interpretação diversa conduziria ao absurdo de extrair de norma editada para ampliar a proteção da mulher uma autorização para omitir a aferição do risco que ela mesma institui como finalidade. Do mesmo modo, a faculdade de utilização do modelo, prevista no § 3º do art. 2º — “é facultada a utilização do modelo” —, referida aos demais órgãos, confere-lhes legitimidade para aplicar o instrumento, e não os dispensa de avaliar risco no exercício de suas atribuições próprias.

**Segunda:** o dever de avaliar risco não está expresso na Lei nº 14.149/2021, ele decorre, como demonstrado nos itens 4.1 e 4.2, do dever de devida diligência reforçada assumido pelo Brasil na Convenção de Belém do Pará (art. 7, “b” e “f”), tal como interpretado pela Corte Interamericana e pelo Comitê CEDAW, e das diretrizes da própria Lei Maria da Penha, em especial a integração operacional prevista no art. 8º, I, as providências do art. 11 e as atribuições do Ministério Público inscritas no art. 26, entre elas fiscalizar os estabelecimentos de atendimento e cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

A Lei nº 14.149/2021 não esgota nem inaugura o dever estatal de avaliar e gerir riscos de violência; ela institui e padroniza um instrumento nacional destinado a subsidiar essa atividade. No âmbito das instituições e dos fluxos em que o FONAR é aplicável, sua não utilização, quando cabível, deve ser excepcional e, quando relevante para o controle da atuação institucional, ter sua impossibilidade ou inadequação devidamente registrada.



**Terceira:** para o membro do Ministério Público, existe fundamento normativo específico e vinculante, examinado no item seguinte.

#### **4.4. A força normativa da Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020 perante o membro do Ministério Público**

O FONAR foi instituído pela Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5, de 3 de março de 2020, no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público. A resolução permanece vigente e teve seu modelo atualizado pela Portaria Conjunta CNJ/CNMP nº 6, de 25 de julho de 2025, que alterou o formulário anexo e aprovou a versão atualmente utilizada. Para os membros do Ministério Público, portanto, a análise da força normativa do FONAR deve considerar conjuntamente a Resolução Conjunta nº 5/2020 e sua atualização pela Portaria Conjunta nº 6/2025.

A Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020 possui natureza normativa institucional e não se confunde com mera recomendação ou orientação técnica. O ato foi editado pelos órgãos constitucionais de controle administrativo e financeiro e de fiscalização da atuação funcional do Poder Judiciário e do Ministério Público, no exercício de suas competências constitucionais e regulamentares, com assento no art. 130-A, § 2º, da Constituição da República quanto ao Conselho Nacional do Ministério Público. O poder normativo primário dos Conselhos, nos limites das competências fixadas no art. 103-B, § 4º, e no art. 130-A, § 2º, da Constituição, é reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, que afirmou



a capacidade do Conselho Nacional do Ministério Público para a expedição de atos normativos autônomos com fundamento no art. 130-A, § 2º, I, da Constituição, desde que o conteúdo disciplinado na norma editada se insira no seu âmbito de atribuições constitucionais (STF, ADI 5.454/DF; no mesmo sentido, ADI 4.263/DF).

Registre-se que a Lei nº 14.149/2021 incorporou a estrutura já adotada pelo art. 3º da Resolução Conjunta, editada catorze meses antes, inclusive o advérbio "preferencialmente" na distribuição da aplicação. O dever que dela decorre para o membro do Ministério Público não está, portanto, na aplicação do formulário, mas no seu tratamento processual: o art. 5º determina que o formulário aplicado seja anexado aos inquéritos e aos procedimentos relacionados à prática de atos de violência doméstica e familiar contra a mulher, para subsidiar a apreciação judicial de pedidos de medida protetiva de urgência e/ou cautelar, bem como a atuação do Ministério Público e dos demais integrantes da rede de proteção; o art. 8º impõe a capacitação de magistrados, membros do Ministério Público e servidores lotados em Varas do Júri e em Juizados e Varas com competência para a Lei nº 11.340/2006, em direitos fundamentais, desde uma perspectiva de gênero, com vistas à interpretação do formulário e à gestão do risco; e o art. 9º prevê a compilação estatística das informações, matriz do que se examina na seção 10.

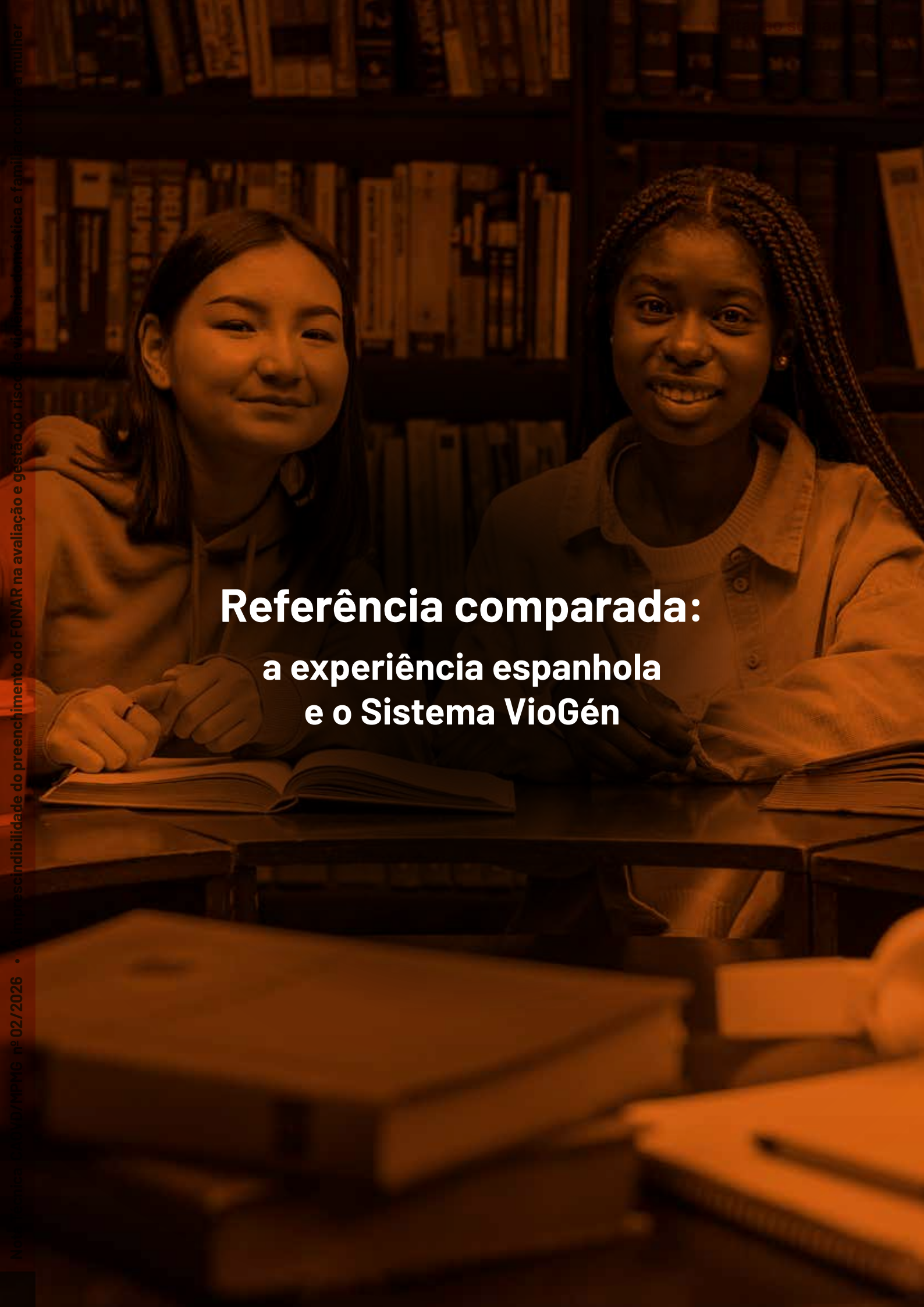
Assim, ainda que se sustentasse, e não se sustenta, que a Lei nº 14.149/2021 confere mera faculdade aos órgãos em geral, subsistiria, para o Ministério Público, o dever de não ignorar o formulário existente, de anexá-lo e de considerá-lo na manifestação. Sua observância, portanto, integra o padrão institucional de



atuação do Ministério Público no âmbito de aplicação do FONAR, sem prejuízo da análise das circunstâncias concretas em que a aplicação do formulário se mostre materialmente impossível ou inadequada. A ausência do formulário, quando o instrumento deveria integrar o fluxo institucional de atendimento e proteção, deve ser identificada e, quando pertinente, ter sua razão registrada no procedimento.

A atualização normativa de 2025 acrescentou, ainda, disciplina expressa sobre o tratamento das informações obtidas por meio do FONAR. Os dados devem receber tratamento compatível com documentos que contenham dados pessoais, preservando-se, em qualquer hipótese, o sigilo das informações para fins de consulta pública. O compartilhamento com órgãos da Rede de Enfrentamento e da Rede de Atendimento é admitido quando necessário à proteção da mulher, devendo ser assegurada a confidencialidade das informações nas comunicações entre os integrantes da rede.

A disponibilização do FONAR em meio eletrônico, com integração à Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro e mecanismos de interoperabilidade, reforça sua natureza de instrumento de gestão integrada do risco, e não de documento isolado do procedimento.



**Referência comparada:  
a experiência espanhola  
e o Sistema VioGén**



## Referência comparada: a experiência espanhola e o Sistema VioGén

A experiência espanhola constitui referência comparada particularmente relevante em matéria de avaliação e gestão de risco, por ter sido construída de forma contínua desde 2007 e por articular, em um mesmo desenho institucional, padronização da avaliação, integração informacional, reavaliação periódica e vinculação das medidas policiais ao nível de risco identificado.

A Ley Orgánica 1/2004, de 28 de dezembro, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, estruturou resposta integral que abrange prevenção e sensibilização, direitos das vítimas, tutela institucional, criação dos Juzgados de Violencia sobre la Mujer e do Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, além da articulação com a orden de protección, criada pela Ley 27/2003, de 31 de julho, que introduziu o art. 544 ter da Ley de Enjuiciamiento Criminal. Nesse marco, foi criado, em 2007, o Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género — Sistema VioGén —, disciplinado por instruções da Secretaría de Estado de Seguridad e posteriormente atualizado pelo VioGén 2, cujo modelo foi aprovado pela Instrucción 1/2025 da Secretaría de Estado de Seguridad, com eficácia a partir de 30 de junho de 2025.



A arquitetura do sistema repousa em dois instrumentos: a Valoración Policial del Riesgo (VPR), aplicada no momento da denúncia ou do conhecimento policial do fato, e a Valoración Policial de la Evolución del Riesgo (VPER), aplicada nas reavaliações. O Protocolo 2025 qualifica ambas as ferramentas como semiatuariais: o sistema combina algoritmicamente os indicadores de risco e atribui um nível entre baixo, médio, alto e extremo, mas admite modificação profissional do resultado ao final da avaliação, exclusivamente para elevação do nível, quando o agente considerar que outros indícios ou informações não refletidos nos indicadores justificam maior proteção (ESPANHA, 2025d). O sistema articula e interopera informações provenientes de diferentes instituições, entre elas os corpos policiais estatais e autonômicos, polícias locais, o sistema penitenciário, o Poder Judiciário, o Ministério Fiscal e os serviços sociais, funcionando como infraestrutura de acompanhamento e gestão da proteção.

O que distingue o modelo espanhol, e que interessa mais diretamente a esta Nota Técnica, é a consequência jurídica atribuída ao nível de risco. A Instrucción 1/2025 estabelece que as medidas policiais de proteção correspondentes a cada nível são “*de obligado cumplimiento*” e de “*aplicación obligatoria e inmediata*” (ESPANHA, 2025d). A classificação, portanto, não constitui mero registro descritivo: ela produz consequências operacionais obrigatórias no âmbito do protocolo policial, pois cada nível de risco corresponde a medidas de proteção de aplicação obrigatória e imediata. O protocolo estabelece medidas policiais específicas e escalonadas segundo o nível de risco, além de prever plano de segurança personalizado e outras providências



de proteção ajustadas às circunstâncias concretas do caso. Nos níveis mais elevados, prevê medidas de proteção mais intensivas e, nas hipóteses previstas, atuação policial para requerer judicialmente medidas adicionais, inclusive monitoramento eletrônico.

Igualmente relevante é a disciplina da reavaliação. O Protocolo 2025 estabelece prazos máximos para novas avaliações quando não há incidentes conhecidos: até 72 horas para casos de risco extremo; até sete dias para risco alto; até 30 dias para risco médio; e, nos casos de risco baixo, até 60 dias quando existirem medidas ou penas judiciais em vigor e até 90 dias quando não existirem. A ocorrência de novos incidentes ou de alterações relevantes das circunstâncias pode desencadear nova avaliação independentemente desses intervalos (ESPANHA, 2025d).

Esse desenho institucional é acompanhado por compromisso orçamentário formalizado no Pacto de Estado contra la Violencia de Género. O Pacto de 2017 previa dotação de 1 bilhão de euros para cinco anos. Renovado em fevereiro de 2025, passou a prever 1,5 bilhão de euros para o período de cinco anos e ampliou significativamente o conjunto de medidas, que passou de 292 para 461 ações (ESPANHA, 2025a). Do montante, 160 milhões de euros anuais são destinados às Comunidades Autônomas, além de recursos destinados à Administração Geral do Estado e aos municípios (ESPANHA, 2025c).

### **5.1. Quadro comparativo: Espanha e Brasil**



## Quadro 2:

## Avaliação e gestão de risco em violência doméstica e familiar contra a mulher: Espanha e Brasil

| Elemento                                          | Espanha                                                                                                                                                                                                                                                                    | Brasil                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Base normativa                                    | LO 1/2004, art. 31.3 (remissão ao Protocolo de Actuación); Instrucción 1/2025 da Secretaría de Estado de Seguridad                                                                                                                                                         | Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020; Lei nº 14.149/2021                                                                                                                                                         |
| Obrigatoriedade do preenchimento                  | Obrigatório em toda denúncia e em todas as reavaliações; há procedimento para valoração sem denúncia formal                                                                                                                                                                | Aplicação preferencial pela Polícia Civil; possibilidade de aplicação pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário no primeiro atendimento, nos termos da Lei nº 14.149/2021                                   |
| Órgão aplicador                                   | Forças e corpos de segurança do Estado e das Comunidades Autônomas e polícias locais; mais de 39 mil usuários habilitados, conforme dado oficial de julho de 2022, referente ao VioGén-1                                                                                   | Preferencialmente Polícia Civil; também MP e Poder Judiciário; autopreenchimento pela vítima admitido                                                                                                             |
| Estrutura do instrumento                          | VPR e VPER, com indicadores dicotômicos e tratamento específico do risco letal pela categoria "Casos de Especial Relevancia"                                                                                                                                               | Parte I, estruturada, com questões objetivas; Parte II, semiestruturada e complementar, por profissional com a qualificação exigida pelo anexo                                                                    |
| Escala de níveis de risco                         | Quatro níveis: baixo, médio, alto e extremo, com subdivisão operacional do baixo para fins de reavaliação (o nível "não apreciado" foi eliminado em 2025)                                                                                                                  | Três níveis propostos pelo Guia Interinstitucional – extremo, grave e moderado –, sem vinculação normativa a medidas; avaliação baseada na interpretação do conjunto de fatores e na análise profissional do caso |
| Cálculo do nível                                  | Semiatuarial: combinação algorítmica dos indicadores; resultado passível de elevação por decisão profissional                                                                                                                                                              | Interpretação profissional, sem cálculo algorítmico                                                                                                                                                               |
| Vinculação automática a medidas                   | Sim: o Protocolo 2025 vincula cada nível a medidas policiais de proteção de aplicação obrigatória e imediata                                                                                                                                                               | Não há pacote automático de medidas por nível; a resposta deve ser construída a partir do caso concreto e das competências de cada órgão (ver seção 7)                                                            |
| Reavaliação obrigatória                           | Obrigatória, com prazos máximos vinculados ao nível e reavaliação decorrente de incidentes ou alterações relevantes                                                                                                                                                        | Caráter dinâmico; sem prazos gerais equivalentes aos espanhóis; reavaliação conforme evolução do caso e necessidade de proteção                                                                                   |
| Sistema integrador                                | Sistema VioGén, desde 2007; VioGén 2 desde 30/06/2025, com interoperabilidade acrescida de ao menos onze bases e aplicativos                                                                                                                                               | REDS e demais sistemas estaduais de informação; no MPMG, iniciativas de integração e produção de dados, incluindo o Observatório Lilás (ver seção 10)                                                             |
| Monitoramento eletrônico                          | Sistema COMETA; previsão de atuação policial para instar judicialmente a adoção de monitoramento eletrônico nas hipóteses previstas pelo Protocolo 2025                                                                                                                    | Medida protetiva de urgência do art. 22, VIII, da LMP, incluída pela Lei nº 15.383/2026, com prioridade legal nas hipóteses do § 6º                                                                               |
| Auditoria externa e validação preditiva publicada | Existem estudos publicados de validação preditiva da ferramenta, conduzidos majoritariamente por pesquisadores vinculados ao Ministerio del Interior; a auditoria externa independente é a da Fundación Eticas (2022), com metodologia de engenharia reversa e entrevistas | Não foi identificado estudo brasileiro publicado de validação preditiva do FONAR                                                                                                                                  |

Fonte: elaboração própria, a partir da Ley Orgánica 1/2004, do protocolo de valoração policial do risco do Sistema VioGén, da Lei nº 11.340/2006, da Lei nº 14.149/2021 e da Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020.



## 5.2. Limites do modelo espanhol e o que deles se extrai

A apresentação do modelo espanhol seria incompleta e tecnicamente frágil se omitisse suas limitações, que são conhecidas, documentadas e juridicamente instrutivas.

O dado mais importante da série espanhola é também o mais desconcertante: das 48 mulheres assassinadas por violência de gênero em 2025, havia denúncia prévia – denuncia previa, na categoria oficial – em relação a apenas 10 delas (20,8%), e somente quatro vítimas (8,3% do total) tinham medidas de proteção vigentes no momento do fato (ESPANHA, 2026b). A maioria das vítimas, portanto, não havia ingressado no circuito formal de denúncia que alimenta a avaliação de risco e nenhum instrumento de avaliação de risco, por mais sofisticado que seja, alcança quem não chegou até ele. Daí a centralidade das estratégias de detecção ativa, notadamente pela rede de saúde, tema retomado na seção 9.

Registre-se, por fim, que problemas de continuidade e disponibilidade de dados em sistemas de monitoramento eletrônico demonstram que a infraestrutura tecnológica também integra a política de proteção. No sistema espanhol de acompanhamento telemático de medidas de afastamento, falha na migração de dados ocorrida na troca da empresa gestora fez com que o centro de controle deixasse de fornecer aos juízos informação anterior a 20 de março de 2024, sem que se soubesse quando a situação seria solucionada, com reflexo em arquivamentos e absolvições por ausência



de prova do descumprimento (ESPANHA, 2025b). A infraestrutura tecnológica integra, portanto, a política de proteção e pode comprometer sua efetividade quando apresenta falhas operacionais.

Cabe destacar, no mesmo sentido, que a própria Instrucción 1/2025 afirma que o sistema não incorpora mecanismos ou processos de aprendizado automático nem adapta seus critérios em função dos resultados desse aprendizado – ou seja, o modelo espanhol, ainda que empregue combinação algorítmica dos indicadores, recusa expressamente a automação adaptativa (ESPANHA, 2025d).

Duas conclusões, portanto, se extraem simultaneamente da experiência espanhola. A primeira é que é possível construir uma política pública de avaliação de risco com força institucional, procedimentos exigíveis, integração informacional, reavaliação periódica e financiamento estável. A segunda é que a avaliação de risco não substitui a capacidade de detecção ativa, a especialização profissional, a suficiência dos recursos de proteção e a transparência dos critérios de classificação. **Um instrumento de avaliação de risco desprovido dessas condições corre o risco de permanecer apenas um formulário, e não se converter em política efetiva de proteção, advertência que esta Nota Técnica assume como diretriz para a implementação do FONAR em Minas Gerais.**



**Abrangência subjetiva:**  
**art. 5º, parágrafo único,**  
**da Lei Maria da Penha,**  
**mulheres trans e a articulação**  
**com o Formulário Rogéria**



## **Abrangência subjetiva: art. 5º, parágrafo único, da Lei Maria da Penha, mulheres trans e a articulação com o Formulário Rogéria**

O âmbito de utilização do FONAR deve ser compreendido em articulação com o âmbito de proteção da Lei Maria da Penha. A Lei nº 11.340/2006 estabelece, em seu art. 5º, parágrafo único, que “as relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual”. A norma impede, portanto, que a orientação sexual das pessoas envolvidas seja utilizada, por si só, como fundamento para afastar a incidência do regime protetivo quando presentes os demais requisitos legais.

Assim, a violência doméstica e familiar praticada no âmbito de relação íntima de afeto entre mulheres não é afastada da incidência da Lei Maria da Penha em razão da orientação sexual das envolvidas. A proteção conferida pela Lei alcança, portanto, relações homoafetivas entre mulheres, desde que presentes os pressupostos previstos em seu art. 5º.

Quanto às mulheres trans, o Superior Tribunal de Justiça firmou, no REsp 1.977.124/SP, julgado pela Sexta Turma em 5 de abril de 2022, entendimento de que a Lei Maria da Penha se aplica à mulher transexual vítima de violência doméstica e familiar, com a competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. O Tribunal assentou que a proteção legal se dirige à mulher em razão do gênero, não estando condicionada ao sexo atribuído no nascimento.



O entendimento do Superior Tribunal de Justiça é compatível, ainda, com a jurisprudência constitucional que reconhece a identidade de gênero como dimensão da personalidade e da autodeterminação, especialmente o julgamento da ADI 4.275, no qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de alteração de nome e gênero no registro civil independentemente de cirurgia ou tratamentos patologizantes.

Não se confundem, porém, os instrumentos. O Formulário de Registro de Ocorrência Geral de Emergência e Risco Iminente às Pessoas LGBTQIA+ – Formulário Rogéria – foi instituído pela Resolução CNJ nº 582, de 20 de setembro de 2024, e teve seu modelo atualizado pela Portaria CNJ nº 288, de 16 de setembro de 2025, que dispõe sobre alterações no modelo do formulário anexo à Resolução CNJ nº 582/2024 (CNJ, 2025b). O instrumento destina-se a identificar os fatores que indiquem o risco de as pessoas LGBTQIA+ virem a sofrer qualquer forma de afronta a direitos, violência, emergência ou risco, preservado, em qualquer hipótese, o sigilo das informações. Em 29 de janeiro de 2026, o Conselho Nacional de Justiça lançou o Guia Interinstitucional para Aplicação do Formulário Rogéria, destinado a padronizar sua aplicação e interpretação (CNJ, 2026a).

FONAR e Rogéria não devem ser tratados como instrumentos concorrentes ou mutuamente excludentes. Suas finalidades são distintas, embora possam se sobrepor em determinadas situações concretas, especialmente quando a violência contra uma mulher LGBTQIA+ se insere simultaneamente em contexto de violência doméstica ou familiar e de violência relacionada à orientação sexual ou à identidade de gênero.

Registre-se que o art. 10 da Resolução CNJ nº 582/2024, ao qual remete o art. 2º da Portaria CNJ nº 288/2025, determina a aplicação do Formulário Rogéria em todas as situações de acolhimento a pessoas LGBTQIA+ potencialmente vítimas de violência, em especial nos momentos de registro de ocorrência policial, na forma também do art. 5º daquela Resolução – o que confirma que o instrumento possui âmbito próprio de incidência, e não meramente subsidiário. A regra de decisão é a seguinte:

### Quadro 3:

#### Regra de decisão entre o FONAR e o Formulário Rogéria

| Situação identificada no atendimento                                                                                                                          | Instrumento aplicável                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Violência doméstica e familiar contra mulher, nos termos do art. 5º da LMP, inclusive em relação homoafetiva entre mulheres ou tendo como vítima mulher trans | FONAR<br>(art. 5º e parágrafo único da LMP;<br>Lei nº 14.149/2021)                                                        |
| Violência doméstica ou familiar contra mulher, havendo também motivação relacionada a orientação sexual ou identidade de gênero                               | FONAR,<br>podendo ser complementado pelo Formulário Rogéria quando necessário à compreensão dos fatores de risco próprios |
| Violência motivada por orientação sexual ou identidade de gênero fora das hipóteses do art. 5º da LMP                                                         | Formulário Rogéria                                                                                                        |
| Mulher trans vítima de violência doméstica ou familiar, presentes os requisitos do art. 5º da LMP                                                             | FONAR;<br>a identidade de gênero da vítima não afasta sua aplicação                                                       |

Fonte: elaboração própria, a partir do art. 5º, caput e parágrafo único, da Lei nº 11.340/2006 e dos atos que disciplinam o Formulário Rogéria<sup>2</sup>

<sup>2</sup> A regra diz respeito à escolha do instrumento de avaliação de risco, e não ao cabimento das medidas protetivas de urgência, que, nos termos do Tema n. 1.412 do Supremo Tribunal Federal, alcançam toda forma de violência contra a mulher baseada no gênero, independentemente do âmbito em que ocorra.



A utilização de um formulário não implica, automaticamente, a necessidade de preenchimento do outro. A escolha deve considerar a finalidade de cada instrumento e as circunstâncias concretas do atendimento. Quando houver sobreposição de situações de risco e os dois instrumentos contribuírem para identificar fatores distintos ou complementares, sua utilização conjunta poderá ser pertinente. O objetivo não é multiplicar formulários, mas assegurar que nenhuma dimensão relevante do risco permaneça sem avaliação. Havendo dúvida quanto ao enquadramento no momento do atendimento, a avaliação de risco não deve ser suspensa: realiza-se a avaliação cabível e registram-se as circunstâncias que fundamentaram a escolha do instrumento.

Na aplicação do Formulário Rogéria, devem ser observadas as regras específicas de preenchimento e de análise profissional previstas em seu modelo vigente e no respectivo Guia Interinstitucional, inclusive quanto à autodeclaração da pessoa atendida e ao registro da análise profissional.

Registre-se, ainda, que desde julho de 2026 o Conselho Nacional de Justiça disponibiliza funcionalidade de preenchimento off-line para o Formulário Rogéria e para a Parte I do FONAR, conforme o respectivo manual do usuário (CNJ, 2026b), ampliando a possibilidade de utilização dos instrumentos em locais sem conectividade e reduzindo uma possível barreira operacional à sua aplicação.

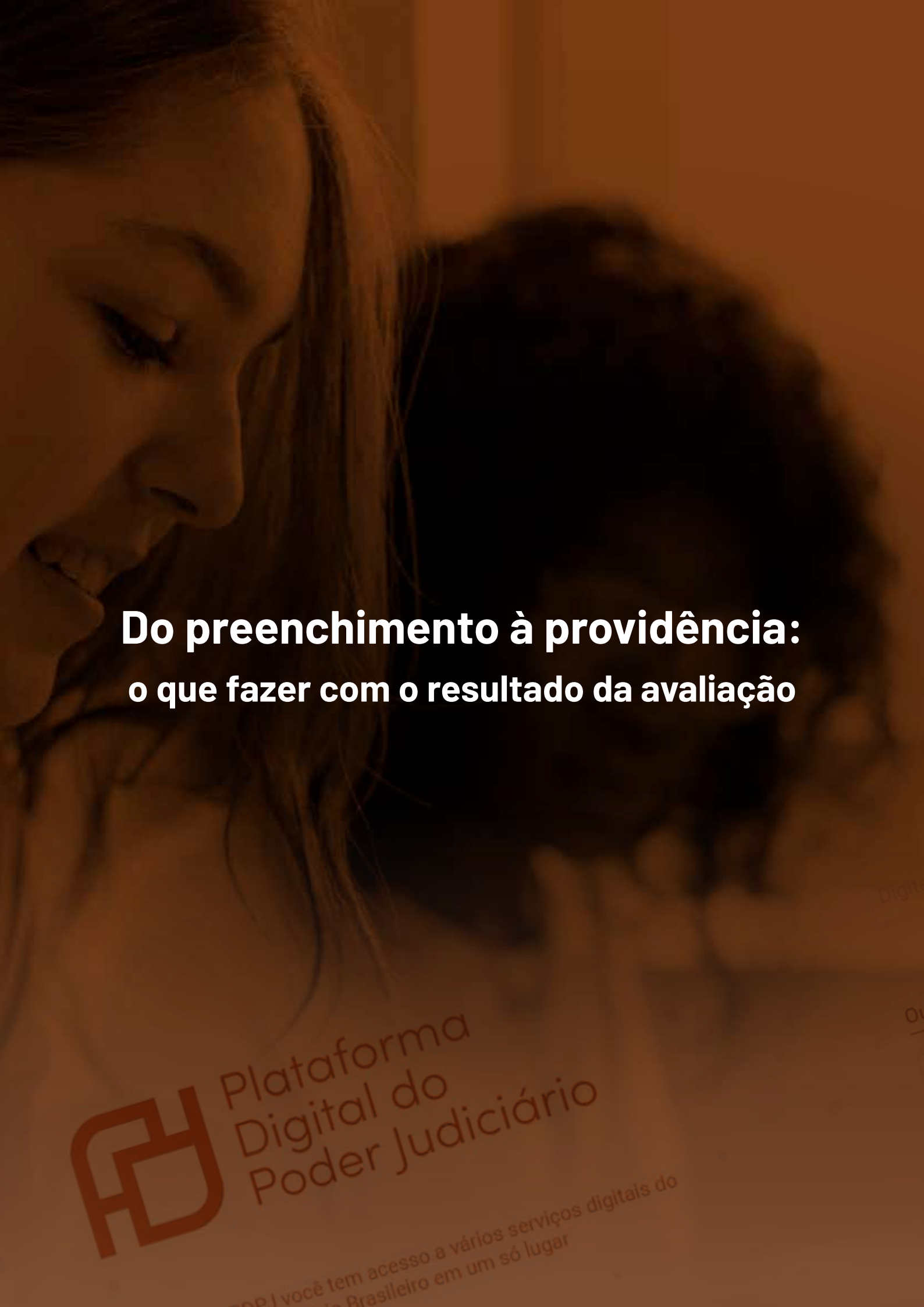
A recusa de atendimento, a negativa de proteção ou a não realização da avaliação de risco por fundamento discriminatório relacionado a essas características poderá configurar violação aos deveres



de igualdade, não discriminação e proteção integral, sem prejuízo das consequências jurídicas eventualmente cabíveis conforme as circunstâncias concretas do caso.

A aplicação adequada desses instrumentos pressupõe capacitação dos profissionais responsáveis pelo atendimento, especialmente para evitar que a orientação sexual ou a identidade de gênero da vítima seja tratada como obstáculo à proteção, bem como para reconhecer situações de sobreposição entre violência doméstica e familiar, violência motivada por LGBTfobia e outras violações de direitos. A dúvida quanto ao instrumento aplicável não deve resultar em ausência de avaliação ou de encaminhamento protetivo.

Registre-se, por fim, um descompasso que a fixação da tese no Tema n. 1.412 do Supremo Tribunal Federal (item 7.2) torna visível. As medidas protetivas de urgência passaram a alcançar toda forma de violência contra a mulher baseada no gênero, independentemente do âmbito doméstico, familiar ou de relação íntima de afeto, ao passo que o FONAR permanece legalmente vinculado à identificação dos fatores de risco de violência “no âmbito das relações domésticas”, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei nº 14.149/2021. Daí não decorre que a avaliação de risco seja dispensável fora desse âmbito: o dever de avaliar, como demonstrado na seção 4, é convencional e não depende da eleição de um instrumento específico. Decorre, sim, que nessas hipóteses o FONAR pode não ser o instrumento adequado, devendo a avaliação ser realizada e documentada pelos meios disponíveis, inclusive, quando cabível, pelo Formulário Rogéria, com registro das razões da escolha. A eventual atualização do modelo nacional é matéria que compete aos órgãos que o instituíram.



# **Do preenchimento à providência: o que fazer com o resultado da avaliação**

 **Plataforma  
Digital do  
Poder Judiciário**

... você tem acesso a vários serviços digitais do  
... Brasileiro em um só lugar

## Do preenchimento à providência: o que fazer com o resultado da avaliação

A avaliação de risco só cumpre sua função se a informação produzida se converter em providência. Esta seção sistematiza a correspondência entre os achados do formulário e as medidas cabíveis.

Duas advertências precedem o quadro. **Primeira:** as correspondências abaixo são indicativas e não exaustivas, não dispensando a análise do caso concreto nem substituindo o juízo fundamentado do membro do Ministério Público. **Segunda:** a ausência do fator não autoriza inferência de inexistência de risco, pelas razões expostas no item 4.

Quadro 4:

### Do achado registrado no FONAR à providência ministerial

| Achado registrado no FONAR                      | Providências correlatas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Fundamento normativo                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ameaça de morte; posse ou acesso a arma de fogo | Medida protetiva de suspensão da posse ou restrição do porte de armas (art. 22, I, LMP), com comunicação ao órgão competente e, se o agressor estiver entre os detentores de porte funcional do art. 6º da Lei nº 10.826/2003, ao respectivo superior imediato (art. 22, § 2º); proibição de aproximação e contato (art. 22, III); avaliação da necessidade de representação ou requerimento de prisão preventiva, quando presentes os pressupostos legais (art. 20 da LMP e art. 313 do CPP). Verificar a existência de registro de porte ou posse de arma (art. 12, VI-A, LMP) | LMP, art. 22, I e III, e § 2º; art. 12, VI-A; art. 20. CPP, art. 313, III. CP, art. 147.                                                                    |
| Estrangulamento não fatal pretérito             | Tratar como fator crítico, exigindo atenção prioritária e aprofundamento da avaliação, ainda que não acompanhado de grande número de respostas positivas; considerar a adoção cumulativa de medidas protetivas, inclusive monitoração eletrônica quando presentes os pressupostos legais, e avaliar a necessidade de prisão preventiva                                                                                                                                                                                                                                           | Guia Interinstitucional (ROCHA; FERNANDES; OLIVEIRA, 2025), seção 3.3. LMP, art. 22, VIII, incluído pela Lei nº 15.383/2026, e art. 20. CPP, art. 313, III. |

Continua na página seguinte...

## Do achado registrado no FONAR à providência ministerial

| Achado registrado no FONAR                                                                                                       | Providências correlatas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Fundamento normativo                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Descumprimento anterior de medida protetiva, inclusive por violação de área de exclusão monitorada ou adulteração do dispositivo | Persecução pelo crime do art. 24-A da LMP, cuja pena passou a reclusão de 2 a 5 anos e multa por força da Lei nº 14.994/2024, viabilizando a preventiva também pelo art. 313, I, do CPP; revisão e agravamento das medidas; prioridade legal da monitoração eletrônica (art. 22, § 6º, LMP); incidência da causa de aumento de um terço à metade quando o descumprimento se dá mediante violação de área de exclusão monitorada ou adulteração do dispositivo de monitoração (art. 24-A, § 4º, LMP)                                                                                                                                                                              | LMP, art. 24-A, com a redação da Lei nº 14.994/2024, e § 4º, incluído pela Lei nº 15.383/2026; art. 22, § 6º, CPP, art. 313, I e III.         |
| Perseguição, vigilância ou contato reiterado                                                                                     | Persecução pelo crime de perseguição (art. 147-A do Código Penal); medidas de proibição de contato por qualquer meio de comunicação e de frequência de lugares determinados (art. 22, III, "b" e "c", LMP)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | CP, art. 147-A. LMP, art. 22, III, "b" e "c".                                                                                                 |
| Violência psicológica, controle, ciúme excessivo, humilhação, isolamento                                                         | Persecução pelo crime do art. 147-B do Código Penal, observada a majorante da Lei nº 15.123/2025 quando houver uso de inteligência artificial ou de recurso tecnológico que altere imagem ou som da vítima; aplicação do IAVP (seção 8); encaminhamento psicossocial; medidas dos incisos VI e VII do art. 22 da LMP                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | CP, art. 147-B, com a causa de aumento da Lei nº 15.123/2025. LMP, art. 22, VI e VII.                                                         |
| Violência vicária; uso dos filhos como instrumento de violência                                                                  | Restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe multidisciplinar (art. 22, IV, LMP); separação de corpos e demais medidas do art. 23; quando houver repercussão sobre direitos de criança ou adolescente, comunicação ao órgão com atribuição na área da infância e juventude, conforme as circunstâncias do caso; havendo ameaça dirigida a filhos, dependentes ou integrantes da rede de apoio, considerar, na análise dos pressupostos da prisão preventiva, a gravidade acrescida pela tipificação do vicaricídio (art. 121-B do Código Penal), crime hediondo com pena de reclusão de vinte a quarenta anos                                      | LMP, art. 7º, VI, com a redação da Lei nº 15.384/2026; art. 22, IV; art. 23, IV; art. 8º, I; CP, art. 121-B; Lei nº 8.072/1990, art. 1º, I-C. |
| Dependência econômica; violência patrimonial                                                                                     | Alimentos provisionais ou provisórios (art. 22, V, LMP); medidas patrimoniais do art. 24; auxílio-aluguel, pelo prazo máximo de seis meses e em função da vulnerabilidade social e econômica (art. 23, VI); matrícula ou transferência escolar de dependentes (art. 23, V); encaminhamento à assistência social. Registre-se que as medidas protetivas de natureza civil constituem título executivo judicial de pleno direito (art. 22, § 10, LMP) e que na aplicação das medidas o juiz concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente (art. 22, § 4º, LMP, na redação da Lei nº 15.412/2026) | LMP, art. 22, V, e §§ 4º e 10, com a redação da Lei nº 15.412/2026; art. 23, V e VI; art. 24.                                                 |
| Separação recente ou iminente, especialmente combinada a controle intenso                                                        | Tratar a separação recente ou iminente, especialmente quando associada a controle intenso, como circunstância potencialmente associada à elevação do risco; priorizar a Parte II e a reavaliação; busca ativa e contato seguro com a vítima, quando tecnicamente indicado e observadas as condições concretas de segurança; avaliar monitoração eletrônica e acolhimento institucional                                                                                                                                                                                                                                                                                           | FONAR, Parte II. LMP, art. 19, § 3º, e art. 22, VIII. STJ, Tema Repetitivo nº 1.249.                                                          |
| Sinais de sofrimento psíquico intenso ou ideação suicida                                                                         | Encaminhamento imediato à rede de saúde e saúde mental, no fluxo da Campanha Alerta Lilás: Saúde da Mulher como Prevenção ao Feminicídio; acompanhamento especializado; registro da providência                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | LMP, art. 9º, caput e § 1º, e art. 8º, I. Lei nº 10.778/2003. Lei nº 14.887/2024.                                                             |
| Risco atual ou iminente com necessidade de afastamento imediato                                                                  | Afastamento do agressor do lar (art. 22, II, e art. 12-C da LMP), observada a redação dada pela Lei nº 15.411/2026, cujo caput hoje abrange o risco à vida e à integridade física, sexual, psicológica, moral ou patrimonial da mulher e de seus dependentes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | LMP, art. 22, II, e art. 12-C, com a redação da Lei nº 15.411/2026; art. 23, I.                                                               |



## 7.1. Reavaliação de risco e o Tema Repetitivo nº 1.249 do STJ

A tese firmada no Tema Repetitivo nº 1.249, transcrita adiante, afastou prazo obrigatório de revisão periódica das medidas protetivas, mas impôs sua reavaliação pelo magistrado, de ofício ou a requerimento, “quando constatado concretamente o esvaziamento da situação de risco”. A constatação concreta a que a tese se refere não se presume: deve decorrer de elementos concretos e atualizados do caso, avaliados de forma fundamentada. O FONAR constitui, nesse contexto, importante instrumento de documentação e sistematização da reavaliação do risco, permitindo organizar informações atualizadas e comparáveis ao longo do acompanhamento. Não é, contudo, condição necessária ou exclusiva para a demonstração da persistência, do agravamento ou do esvaziamento do risco, que pode ser evidenciado por outros elementos disponíveis no caso concreto.

Nessa mesma linha, o Superior Tribunal de Justiça assentou, em 2025, ao aplicar o Tema 1.249, que “a manutenção das medidas protetivas não depende da demonstração de novos fatos de violência, mas da persistência da situação de risco inicialmente configurada, sob pena de acarretar indevida inversão do ônus probatório” (processo em segredo de justiça, Sexta Turma, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 13 de agosto de 2025, DJEN 18/8/2025, Informativo nº 860). Nas manifestações ministeriais sobre manutenção ou revisão de medidas protetivas, portanto, a análise deve partir da situação de risco existente e de sua eventual persistência, agravamento ou esvaziamento, e não da exigência de



que a vítima apresente novo episódio de violência como condição para a continuidade da proteção. A avaliação de risco atualizada, quando disponível, é subsídio relevante para essa demonstração.

## **7.2. Natureza jurídica e regime das Medidas Protetivas de Urgência**

Visando oferecer resposta estatal ao fenômeno da violência contra as mulheres, a Lei nº 11.340/2006 instituiu mecanismos voltados à prevenção, repressão e contenção das práticas violentas.

Conforme dispõe o artigo 1º da referida legislação:

Art. 1º Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir 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 Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Nesse contexto, as Medidas Protetivas de Urgência assumem posição de especial relevância dentro do sistema protetivo estruturado pela Lei Maria da Penha, constituindo instrumentos destinados à salvaguarda imediata da integridade física, psicológica, moral, sexual e patrimonial da vítima, bem como à interrupção do ciclo de violência e à prevenção de novas agressões.



Sobre a importância dessas medidas, a doutrina destaca que o rol de providências da Lei Maria da Penha se destina a assegurar à mulher o direito a uma vida sem violência e que a contenção do agressor e a garantia da segurança pessoal e patrimonial da vítima e de sua prole deixaram de ser encargo exclusivo da polícia, passando a demandar atuação articulada entre os diversos órgãos estatais (DIAS, 2012).

Outro aspecto de destaque das Medidas Protetivas de Urgência reside em sua natureza jurídica de tutela inibitória, voltada à prevenção da ocorrência, continuidade ou agravamento de violações aos direitos da mulher em situação de violência doméstica e familiar. Em razão dessa característica, sua concessão não se condiciona à existência de ação penal, inquérito policial ou qualquer outro procedimento principal, bastando a presença de elementos que indiquem situação de risco à integridade física e psicológica da vítima (CUNHA, 2025).

O Enunciado nº 45 do Fórum Nacional de Juízas e Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher reconhece a autonomia das medidas protetivas em relação ao processo principal:

As medidas protetivas de urgência previstas na Lei n. 11.340/2006 podem ser deferidas de forma autônoma, apenas com base na palavra da mulher em situação de violência, quando ausentes outros elementos probantes nos autos.

Essa compreensão decorre da própria finalidade preventiva das medidas protetivas, cujo objetivo é evitar a concretização ou o agravamento de situações de violência, não se exigindo a prática de novos



atos agressivos ou a instauração de persecução penal para legitimar a intervenção estatal. No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a natureza inibitória das medidas protetivas:

As medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha buscam preservar a integridade física e psíquica da vítima, prescindindo, assim, da existência de ação judicial ou inquérito policial. Considerando essas características, vê-se que as referidas medidas possuem natureza inibitória, pois têm como finalidade prevenir que a violência contra a mulher ocorra ou se perpetue. STJ. Sexta Turma. REsp 2.036.072/MG, Rel. Min. Laurita Vaz, j. 22/8/2023, DJe 30/8/2023 (Informativo nº 789, de 3/10/2023), item 1 da ementa.

Desse modo, as Medidas Protetivas de Urgência possuem natureza de tutela inibitória, voltada a impedir a continuidade ou reiteração da violência mediante restrições impostas ao agressor, e autonomia em relação à existência de inquérito policial ou de ação penal (HABIB, 2024).

Em razão de sua natureza protetiva e inibitória, tais medidas possuem caráter provisório, devendo permanecer vigentes enquanto subsistir situação concreta de risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da vítima, inclusive quando o risco se manifestar sob a forma de violência vicária (art. 7º, VI, da Lei Maria da Penha, na redação da Lei nº 15.384/2026). Assim, sua duração não se vincula a prazos previamente estabelecidos, mas à persistência do estado de vulnerabilidade que justificou sua concessão.

Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento acerca das características das Medidas Protetivas de Urgência no julgamento do Tema



Repetitivo nº 1.249, superando, no ponto, a orientação dos itens 6 e 7 do REsp 2.036.072/MG, que admitiam revisão periódica em prazo fixado pelo magistrado:

I - As medidas protetivas de urgência (MPUs) têm natureza jurídica de tutela inibitória e sua vigência não se subordina à existência (atual ou vindoura) de boletim de ocorrência, inquérito policial, processo cível ou criminal.

II - A duração das MPUs vincula-se à persistência da situação de risco à mulher, razão pela qual devem ser fixadas por prazo temporalmente indeterminado;

III - Eventual reconhecimento de causa de extinção de punibilidade, arquivamento do inquérito policial ou absolvição do acusado não origina, necessariamente, a extinção da medida protetiva de urgência, máxime pela possibilidade de persistência da situação de risco ensejadora da concessão da medida.

IV - Não se submetem a prazo obrigatório de revisão periódica, mas devem ser reavaliadas pelo magistrado, de ofício ou a pedido do interessado, quando constatado concretamente o esvaziamento da situação de risco. A revogação deve sempre ser precedida de contraditório, com as oitivas da vítima e do suposto agressor. Em caso de extinção da medida, a ofendida deve ser comunicada, nos termos do art. 21 da Lei n. 11.340/2006.

*STJ. 3ª Seção. REsps 2.070.717-MG, 2.070.857-MG, 2.070.863-MG e 2.071.109-MG, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, Rel. para acórdão Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 13/11/2024, DJEN 25/3/2025 (Recurso Repetitivo – Tema 1249) (Info 836).*



Em 19 de agosto de 2026, o Supremo Tribunal Federal acrescentou a esse regime uma definição de alcance. No julgamento do ARE 1.537.713/MG, submetido à sistemática da repercussão geral (Tema n. 1.412), o Plenário fixou, por unanimidade, que as medidas protetivas de urgência previstas na Lei nº 11.340/2006 “aplicam-se a toda forma de violência contra a mulher baseada no gênero, independentemente de sua ocorrência no âmbito doméstico, familiar ou em relação íntima de afeto, devendo ser aplicadas pelo juízo competente para apreciar a situação de risco à integridade física da ofendida”.

A tese é composta de quatro itens numerados: o item 1 é o enunciado transcrito; o item 2 determina que o requerimento apresentado a juízo materialmente incompetente seja apreciado em seu mérito, para deferimento da medida quando houver risco imediato à integridade física ou psíquica da vítima, “com encaminhamento imediato dos autos ao juízo competente, à vara especializada em violência contra a mulher, onde houver, para ratificação ou reforma da decisão”; o item 3 estende a proteção à violência política contra a mulher, tipificada no art. 326-B do Código Eleitoral, hipótese de competência da Justiça Eleitoral; e o item 4 ressalva a concessão de medidas protetivas, inclusive por delegados de polícia ou agentes policiais, nas situações de urgência, nos termos da ADI 6.138<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Duas delimitações são necessárias. A primeira: o julgamento ampliou o alcance das medidas protetivas de urgência, e não do microssistema da Lei Maria da Penha como um todo, nem da competência criminal dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. A segunda: até o fechamento desta Nota, o acórdão não havia sido publicado, razão pela qual a redação definitiva da tese e eventuais esclarecimentos em sede de embargos de declaração devem ser acompanhados pelos órgãos de execução.



### **7.3. Atualizações legislativas de 2024 a 2026 relevantes à gestão de risco**

O regime protetivo foi substancialmente alterado desde a instituição do FONAR, e essas alterações ampliam consideravelmente o repertório de respostas disponíveis a partir da avaliação de risco.

A Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024, tornou o feminicídio crime autônomo (art. 121-A do Código Penal), com pena de reclusão de vinte a quarenta anos, inserindo-o como inciso próprio no rol dos crimes hediondos e prevendo causas de aumento que incluem a prática em descumprimento de medidas protetivas de urgência dos incisos I a III do art. 22 da Lei Maria da Penha. A mesma lei agravou a pena do crime de descumprimento de medida protetiva (art. 24-A da LMP) para reclusão de dois a cinco anos e multa — alteração de grande efeito prático, pois, com pena máxima superior a quatro anos, o delito passou a admitir prisão preventiva também pela hipótese do art. 313, I, do Código de Processo Penal, além da do inciso III. Instituiu, ainda, monitoração eletrônica obrigatória do condenado por crime praticado contra a mulher por razões da condição do sexo feminino nas saídas de estabelecimento penal (art. 146-E da Lei de Execução Penal) e estendeu aos processos de violência contra a mulher a prioridade de tramitação já prevista no art. 394-A do Código de Processo Penal, nele inserindo a isenção de custas em favor da vítima.

Em 2026, sete leis alteraram a Lei Maria da Penha em pontos conexos à gestão de risco. A mais consequente para a operacionalização da avaliação é



a Lei nº 15.383, de 9 de abril de 2026, que acrescentou o art. 12-D: verificada a existência de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física ou psicológica da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes, o agressor será imediatamente submetido à monitoração eletrônica, pela autoridade judicial ou, quando o Município não for sede de comarca, pelo delegado de polícia. Nessa segunda hipótese, o juiz será comunicado no prazo máximo de vinte e quatro horas e decidirá, em igual prazo, sobre a manutenção ou a revogação da medida, dando ciência concomitante ao Ministério Público. Registre-se a precisão: o prazo de vinte e quatro horas é tanto de comunicação quanto de decisão, e a ciência ao Ministério Público é simultânea, e não posterior.

A mesma Lei nº 15.383/2026 incluiu a monitoração eletrônica como medida protetiva de urgência autônoma (art. 22, VIII), disponibilizando à vítima aplicação ou dispositivo de segurança que alerte sobre eventual aproximação do agressor, com prioridade de aplicação nas hipóteses de descumprimento anterior de medidas ou de risco iminente (§ 6º), exigência de alerta automático e simultâneo à vítima e à unidade policial mais próxima em caso de rompimento das áreas de exclusão (§ 8º) e — ponto de especial relevância para a atuação ministerial — dever de fundamentação expressa da decisão que deixar de aplicar a monitoração nas hipóteses do § 6º (§ 9º). Acrescentou, ainda, causa de aumento de um terço até a metade ao crime do art. 24-A quando o descumprimento decorrer da violação das áreas de exclusão monitoradas ou da remoção, violação ou alteração do dispositivo sem autorização judicial



(art. 24-A, § 4º), previu campanhas informativas (art. 35, parágrafo único) e prioridade orçamentária para aquisição e manutenção de equipamentos (art. 39, parágrafo único), revogando o § 5º do art. 22.

A Lei nº 15.384, de 9 de abril de 2026, produziu duas alterações conexas. No plano da Lei Maria da Penha, acrescentou o inciso VI ao art. 7º, para nomear expressamente a violência vicária, entendida como qualquer forma de violência praticada contra descendente, ascendente, dependente, enteado, parente, pessoa sob guarda ou responsabilidade direta da mulher ou pessoa de sua rede de apoio, com vistas a atingi-la. No plano penal, criou o tipo do vicaricídio (art. 121-B do Código Penal), punido com reclusão de vinte a quarenta anos, com causas de aumento de um terço até a metade nas hipóteses de prática na presença da mulher, de crime praticado contra criança, adolescente, pessoa idosa ou pessoa com deficiência e de descumprimento de medida protetiva, e o incluiu no rol dos crimes hediondos (art. 1º, I-C, da Lei nº 8.072/1990). A alteração reforça a necessidade de que a avaliação considere não apenas a relação direta entre agressor e vítima, mas também o uso de terceiros como instrumento de controle, intimidação ou retaliação, exigência que a jurisprudência internacional já extraía do dever de identificar sistematicamente todas as vítimas potenciais (item 4.2).

A Lei nº 15.411, de 20 de maio de 2026, ampliou o caput do art. 12-C, acrescentando o risco atual ou iminente à integridade sexual, moral ou patrimonial; a integridade psicológica e a referência aos dependentes já constavam do dispositivo. O caput vigente contempla,



assim, o risco atual ou iminente à vida ou à integridade física, sexual, psicológica, moral ou patrimonial da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes. A Lei nº 15.412, de 20 de maio de 2026, atribuiu às medidas protetivas de natureza cível, inclusive de alimentos provisionais ou provisórios, a qualidade de título executivo judicial de pleno direito, dispensando ação principal (art. 22, § 10).

Três outras leis de 2026, embora não versem diretamente sobre monitoramento ou medidas protetivas, produzem efeitos relevantes na gestão de risco. A Lei nº 15.380, de 6 de abril de 2026, acrescentou parágrafo único ao art. 16, estabelecendo que a audiência nele prevista tem por objetivo confirmar a retratação da vítima, e não a representação, e somente será designada pelo juiz mediante manifestação expressa de seu desejo de se retratar, apresentada por escrito ou oralmente antes do recebimento da denúncia, com registro nos autos. A audiência deixa, portanto, de ser designada de ofício – alteração de alcance direto sobre a prevenção da revitimização tratada na seção 12.

A Lei nº 15.438, de 18 de junho de 2026, acrescentou o art. 16-A, elevando a doze meses o prazo decadencial do direito de queixa ou de representação nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica e familiar contra a mulher, contado do dia em que a ofendida veio a saber quem é o autor do crime ou, na hipótese de ação privada subsidiária (art. 100, § 3º, do Código Penal), do dia em que se esgotar o prazo para o oferecimento da denúncia; a mesma lei acrescentou dispositivos espelhados ao art. 103 do Código Penal



e ao art. 38 do Código de Processo Penal. A alteração amplia o período disponível para o exercício do direito de queixa ou de representação, aspecto que deve ser considerado na atuação institucional e na orientação à vítima, especialmente em contextos nos quais fatores relacionais, econômicos ou de controle coercitivo possam dificultar a adoção imediata de providências.

Por fim, a Lei nº 15.455, de 1º de julho de 2026 – cujo objeto principal é a proteção de trabalhadores resgatados de condição análoga à de escravo e do trabalho doméstico, sendo acessória a alteração da Lei Maria da Penha – acrescentou parágrafo único ao art. 11, segundo o qual, verificados indícios de redução a condição análoga à de escravo ou outra forma de violência doméstica contra a trabalhadora doméstica, a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência deverá comunicá-la, em até quarenta e oito horas, à unidade regional do Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério Público do Trabalho. Trata-se de dever de comunicação interinstitucional novo, com prazo próprio e destinatários fora da rede habitual, que amplia o leque de encaminhamentos possíveis a partir da avaliação de risco.

Registre-se, quanto ao art. 12-C, que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da atuação supletiva e excepcional de delegados de polícia e de policiais no afastamento do agressor, mediante comunicação ao juiz no prazo de vinte e quatro horas (STF, ADI 6.138/DF, 2022), entendimento reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1.412 (item 7.2), que expressamente ressalvou a concessão de medidas protetivas por delegados de polícia ou



agentes policiais nas situações de urgência. A avaliação de risco realizada no primeiro atendimento pode fornecer elementos relevantes para a fundamentação da decisão sobre a manutenção da medida, especialmente quando realizada de forma completa e articulada com os demais elementos disponíveis no caso.

#### 7.4. Natureza e uso processual do formulário

O FONAR constitui instrumento documentado de avaliação e sistematização de informações sobre o risco, produzido no atendimento, apto a subsidiar o pedido de medidas protetivas de urgência, a manifestação sobre prisão preventiva, a atuação em audiência de custódia e outras manifestações ministeriais relacionadas à proteção da mulher. Não se confunde com laudo pericial nem com prova técnica em sentido estrito, e sua eficácia não depende de ratificação: como reconhecido pelo Enunciado nº 45 do FONAVID, a medida protetiva pode ser deferida com base na palavra da mulher em situação de violência, de modo que o formulário atua como instrumento de qualificação e sistematização dessa palavra, e não como condição de sua eficácia. Do mesmo modo, **a ausência do FONAR não autoriza, por si só, a conclusão de inexistência de risco ou a negativa de proteção quando houver outros elementos concretos que indiquem situação de violência ou ameaça.**

O segundo item da tese firmada no Tema n. 1.412 do Supremo Tribunal Federal reforça essa função. Ao determinar que o juízo materialmente incompetente



aprecie o mérito do pedido sempre que houver risco imediato à integridade física ou psíquica da vítima, o Tribunal condicionou a decisão sobre a competência a um juízo prévio sobre o risco: não é possível declinar sem antes verificar se o risco imediato está presente. A aferição do risco deixa, assim, de ser etapa posterior à definição do juízo competente e passa a antecederla. Para o membro do Ministério Público, disso decorre que a manifestação em pedidos de medida protetiva apresentados a juízo incompetente deve enfrentar o risco antes de enfrentar a competência, e que a avaliação documentada é o meio próprio de demonstrá-lo.

A Parte II, elaborada por profissional com a qualificação exigida pelo anexo, agrega valor argumentativo próprio, por conter análise técnica fundamentada. O mesmo se diga, no campo específico da violência psicológica, do Instrumento de Avaliação de Violência Psicológica (IAVP), tratado na seção seguinte. Em qualquer caso, o manejo processual do formulário deve compatibilizar o contraditório com a proteção dos dados sensíveis nele registrados, observadas as normas de sigilo e de proteção de dados pessoais e a preservação da intimidade da vítima, tema retomado na seção 11. A juntada e o compartilhamento das informações devem observar a finalidade protetiva, a necessidade de acesso e as regras aplicáveis de sigilo e proteção de dados pessoais, evitando-se exposição desnecessária de informações sensíveis da vítima.

A woman with curly hair and glasses is looking off to the side with a concerned expression. In the background, the profile of a man is visible. The entire image has a warm, orange-toned overlay.

**Violência psicológica,  
controle coercitivo e  
a articulação com o IAVP**



## Violência psicológica, controle coercitivo e a articulação com o IAVP

Entre os fatores associados ao agravamento da violência, a violência psicológica ocupa posição singular: embora frequentemente permaneça invisibilizada ou subnotificada, pode constituir componente central de padrões de controle coercitivo associados à escalada da violência. A conjugação entre sua relevância para a dinâmica de risco e sua dificuldade de identificação a torna prioridade institucional.

Como exposto no item 3, condutas de controle, vigilância, ciúme possessivo e isolamento podem revelar dimensões relevantes da gravidade e da dinâmica da violência que não são necessariamente captadas pela avaliação da lesão física visível, e a combinação de controle intenso com separação aparece entre os fatores de maior associação com o risco de feminicídio íntimo (CAMPBELL et al., 2003), contexto que a literatura jurídica designa como violência de separação, para marcar que o rompimento não encerra a relação de domínio, mas frequentemente a intensifica (MAHONEY, 1991).

É o que a literatura designa como controle coercitivo, padrão continuado de dominação que se exerce por privação de autonomia, microrregulação da vida cotidiana e degradação, e não por episódios isolados de agressão (STARK, 2007; MYHILL; HOHL, 2019). Esse padrão de dominação pode se manifestar por meio de condutas que, conforme suas características e consequências, podem preencher os elementos do



crime de violência psicológica contra a mulher previsto no art. 147-B do Código Penal, que criminaliza a conduta de causar dano emocional à mulher que a prejudique e perturbe seu pleno desenvolvimento ou que vise a degradar ou a controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, dispositivo cuja pena é aumentada de metade, por força da Lei nº 15.123/2025, quando o crime é cometido mediante uso de inteligência artificial ou de qualquer outro recurso tecnológico que altere imagem ou som da vítima.

A violência vicária constitui, nesse plano, uma das formas mais graves de exercício do controle coercitivo, o agressor desloca o alvo da agressão para pessoa vinculada à mulher – filho, dependente, ascendente ou integrante de sua rede de apoio – precisamente porque é por esse vínculo que a atinge. Daí a sua nomeação expressa entre as formas de violência doméstica e familiar (art. 7º, VI, da Lei Maria da Penha, na redação da Lei nº 15.384/2026, examinada no item 7.3) e a inclusão das condutas vicárias na Parte 1 do Instrumento de Avaliação de Violência Psicológica.

A dificuldade prática é conhecida, por consistir em padrão relacional e não em evento, a violência psicológica resiste ao registro episódico e é frequentemente confundida com conflito conjugal ou com manifestação de cuidado. É o que explica a subnotificação de 98,5% referida no item 2. Nesse cenário, o Instrumento de Avaliação de Violência Psicológica (IAVP), desenvolvido pelo Grupo Pandora com participação de especialistas e aprovado em sua versão final em julho de 2025, presta função complementar ao



FONAR: estruturado em duas partes – condutas, inclusive de violência vicária, e impactos emocionais, com registro de persistência e de necessidade de encaminhamento –, permite aprofundar, de maneira específica, a identificação das condutas de violência psicológica e dos impactos emocionais já sinalizados na avaliação de risco. Registre-se a distinção de finalidades: o FONAR é instrumento de avaliação e gestão do risco de violência; o IAVP é instrumento de identificação de condutas de violência psicológica e de dimensionamento do dano emocional.

**Sugere-se considerar a aplicação do IAVP quando a Parte I ou a Parte II do FONAR identificar indícios relevantes de violência psicológica, especialmente diante de padrões de constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, chantagem, ridicularização, vigilância, controle ou limitação da liberdade de locomoção, sempre que o aprofundamento da avaliação contribuir para a compreensão do caso e para a definição das providências protetivas e assistenciais cabíveis.** A aplicação deve ser realizada por profissional habilitado, observadas integralmente as condições e orientações previstas no Manual do IAVP, inclusive quanto ao consentimento, ao ambiente de aplicação, ao sigilo e ao registro de eventual impossibilidade de realização.

A aplicação do IAVP não substitui o FONAR nem deve ser utilizada como requisito para a concessão de medidas protetivas de urgência. Sua finalidade é complementar a compreensão da violência psicológica e de seus impactos, podendo fornecer elementos adicionais para a gestão do risco e para os encaminhamentos pertinentes.

A distinção e a complementaridade entre os dois instrumentos podem ser sintetizadas nos seguintes termos:

Quadro 5:

## FONAR e IAVP: distinção e complementaridade

| Elemento                  | FONAR                                                                                                                                                                                        | IAVP                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Base normativa            | Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020, com o modelo atualizado pela Portaria Conjunta CNJ/CNMP nº 6/2025, e Lei nº 14.149/2021                                                               | Instrumento técnico elaborado pelo Grupo Pandora; não instituído por lei ou resolução, aplicando-se no exercício das atribuições dos órgãos que o adotam                                                                                                       |
| Objeto da avaliação       | Fatores de risco de reiteração da violência e de letalidade, em todas as formas de violência doméstica e familiar                                                                            | Condutas caracterizadoras de violência psicológica e seus impactos emocionais sobre a vítima                                                                                                                                                                   |
| Estrutura                 | Parte I, objetiva e padronizada; Parte II, semiestruturada, por profissional com experiência em técnicas de entrevista e conhecimento sobre avaliação do funcionamento global e saúde mental | Parte 1, de condutas, inclusive de violência vicária; Parte 2, de impactos, persistência e necessidade de encaminhamento                                                                                                                                       |
| Quem aplica               | Preferencialmente a Polícia Civil no registro da ocorrência; também o Ministério Público e o Poder Judiciário; admitido o autopreenchimento da Parte I pela vítima                           | Profissional das áreas do Direito, Saúde, Assistência Social ou Segurança Pública, com expertise para atuar em casos de violência contra a mulher, preferencialmente feminina, admitida, em sua ausência, a aplicação por profissional masculino com expertise |
| Momento de aplicação      | Primeiro atendimento e reavaliações ao longo do acompanhamento                                                                                                                               | Após a identificação, no FONAR, de indícios relevantes de violência psicológica                                                                                                                                                                                |
| Função na gestão de risco | Triagem e dimensionamento do risco; base da modulação das providências e da priorização institucional                                                                                        | Qualificação técnica do achado de violência psicológica e de seus efeitos, para fins de encaminhamento e de responsabilização                                                                                                                                  |
| Uso processual            | Subsidiaria o pedido de medidas protetivas, a manifestação sobre prisão preventiva e outras manifestações ministeriais                                                                       | Fornece elementos adicionais de convicção; não constitui requisito para a concessão de medidas protetivas de urgência                                                                                                                                          |
| Condições éticas e sigilo | Informações que podem incluir dados pessoais sensíveis, submetidas às diretrizes da seção 11                                                                                                 | Condições de aplicação, consentimento, ambiente, sigilo e restrições de reprodução e compartilhamento definidas no Manual do IAVP                                                                                                                              |

Fonte: elaboração própria, a partir da Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020, da Lei nº 14.149/2021 e do material técnico do Instrumento de Avaliação de Violência Psicológica.



A identificação da violência psicológica, contudo, não encerra a avaliação: seus achados devem ser integrados, na forma do respectivo manual de aplicação (GRUPO PANDORA, 2025), à análise global do risco realizada a partir do FONAR e, quando pertinente, compartilhados com os serviços da rede responsáveis pelo acompanhamento e pela proteção da mulher.



**O FONAR como instrumento  
de articulação interinstitucional,  
o eixo saúde e a Campanha  
Alerta Lilás: Saúde da Mulher  
como Prevenção ao Femicídio**



## **O FONAR como instrumento de articulação interinstitucional, o eixo saúde e a Campanha Alerta Lilás: Saúde da Mulher como Prevenção ao Feminicídio**

A proteção integral das mulheres em situação de violência doméstica e familiar exige atuação coordenada, contínua e articulada entre as Promotorias de Justiça e os diversos órgãos e serviços que compõem a rede de enfrentamento e atendimento. A complexidade das situações de violência de gênero demanda respostas institucionais integradas, capazes de identificar precocemente fatores de risco, promover intervenções tempestivas e assegurar o acompanhamento adequado dos casos.

Nessa perspectiva, o FONAR não se limita à função de coleta de informações ou à instrução de procedimentos administrativos e judiciais. Trata-se de instrumento que contribui para a construção de uma linguagem comum entre os diversos atores da rede de proteção, favorecendo a adoção de estratégias coordenadas voltadas à preservação da vida e da integridade física e psicológica das mulheres em situação de violência.

Além disso, o formulário possui importante dimensão pedagógica e protetiva, na medida em que possibilita às próprias mulheres identificarem fatores de risco presentes em suas vivências, muitas vezes naturalizados ou invisibilizados em razão da dinâmica da violência doméstica e familiar. Essa dimensão não é



acessória: nomear o controle, a vigilância e o isolamento como violência, e não como zelo ou ciúme, é condição para que a mulher reconheça o risco a que está exposta e para que a percepção de risco por ela manifestada, cuja relevância para a avaliação se examinou no item 3, possa ser efetivamente colhida.

Cabe destacar que a importância da articulação entre as Promotorias de Justiça e os órgãos da rede decorre do próprio modelo de proteção instituído pela Lei Maria da Penha, que pressupõe atuação integrada entre o Sistema de Justiça, os órgãos de segurança pública e os serviços especializados e não especializados de atendimento às mulheres. A diretriz é expressa no art. 8º, I, da Lei nº 11.340/2006, que impõe a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação.

O Guia Interinstitucional reconhece que um dos principais desafios para a efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica consiste na fragmentação dos atendimentos realizados pelas diversas instituições. Segundo o documento, a ausência de indicadores consolidados, a descontinuidade do acompanhamento dos casos e a fragmentação das respostas institucionais dificultam a construção de estratégias efetivas de proteção às vítimas (ROCHA; FERNANDES; OLIVEIRA, 2025, p. 31-32). O documento também alerta que acolhimentos insensíveis ou desarticulados podem intensificar o sofrimento da vítima, perpetuar situações de risco e comprometer a efetividade das medidas de proteção.



Nesse contexto, o fortalecimento das Promotorias de Justiça e das redes de proteção exige o mapeamento permanente dos serviços disponíveis, a definição de fluxos de atendimento, a manutenção de canais de comunicação entre os órgãos envolvidos e o desenvolvimento de mecanismos aptos a monitorar a reiteração da violência e a efetividade das intervenções realizadas. O Guia destaca, ainda, a relevância de estratégias como o encaminhamento referenciado, a busca ativa da vítima e o diálogo interinstitucional, medidas fundamentais para evitar a denominada “rota crítica”, caracterizada pela circulação sucessiva da mulher entre diferentes serviços sem a oferta de respostas efetivas e coordenadas de proteção. O conceito, formulado no âmbito da Organização Pan-Americana da Saúde a partir de pesquisa conduzida em dez países latino-americanos, designa a sequência de decisões e ações empreendidas pelas mulheres em situação de violência e as respostas que encontram em sua busca por soluções (SAGOT; CARCEDO, 2000).

Com isso, o adequado preenchimento do FONAR contribui diretamente para esse processo ao possibilitar o registro padronizado de informações relacionadas ao histórico de violência, fatores de risco, ameaças, vulnerabilidades e necessidades específicas de proteção. A sistematização desses dados fornece subsídios objetivos para a atuação dos diversos órgãos da rede e favorece a construção de estratégias de proteção mais efetivas e adequadas às particularidades de cada caso.



### **9.1. A rede de saúde como porta de entrada e a Campanha Alerta Lilás: Saúde da Mulher como Prevenção ao Feminicídio**

Os dados examinados no item 2 e a experiência comparada do item 5 conduzem a uma conclusão convergente: a maioria das mulheres que vêm a ser vítimas de violência letal nunca formalizou denúncia. Uma política de avaliação de risco ancorada exclusivamente no registro policial alcança, portanto, minoria dos casos, por definição, os que já chegaram ao sistema.

A rede de saúde ocupa, nesse ponto, posição estratégica, por sua capilaridade e por ser frequentemente o primeiro ponto de contato institucional da mulher em situação de violência. A legislação já impõe a notificação compulsória dos casos atendidos em serviços de saúde públicos ou privados (Lei nº 10.778/2003) e a comunicação à autoridade policial no prazo de vinte e quatro horas (art. 1º, § 4º, da Lei nº 10.778/2003, incluído pela Lei nº 13.931/2019), além de prever prioridade na assistência (Lei nº 14.887/2024), atendimento privativo e individualizado nos serviços prestados no âmbito do SUS (Lei nº 14.847/2024) e, como norma geral da Lei Orgânica da Saúde, direito a acompanhante em qualquer atendimento (Lei nº 14.737/2023). Não obstante, como visto, a atenção básica responde por parcela minoritária das notificações, concentrando-se o registro nos hospitais e prontos-socorros, isto é, no momento em que a violência já produziu lesão.

É nesse contexto que se insere a Campanha Alerta Lilás: Saúde da Mulher como Prevenção ao Feminicídio, lançada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em agosto de 2025 e estruturada em dois



eixos — informação e conscientização e qualificação de profissionais de saúde —, com previsão de formalização de acordo de cooperação técnica com o Ministério das Mulheres, o Ministério da Saúde e o Conselho Nacional do Ministério Público para sua nacionalização.

A articulação entre a Campanha e o FONAR é de mão dupla: a qualificação das equipes de saúde amplia a detecção precoce e alimenta a avaliação de risco; e a avaliação de risco, por sua vez, organiza os encaminhamentos que a rede de saúde deve efetivar. Sugere-se, por isso, que os fluxos construídos no âmbito da Campanha contemplem expressamente a comunicação dos casos de risco identificado às Promotorias de Justiça com atribuição na matéria.

Assim, o Formulário Nacional de Avaliação de Risco deve ser compreendido não apenas como instrumento de avaliação individual da situação vivenciada pela mulher, mas também como ferramenta estratégica de fortalecimento da atuação interinstitucional e de qualificação das respostas oferecidas pela rede de proteção. Seu preenchimento integral e qualificado contribui para a continuidade do atendimento, para a adequada circulação das informações relevantes e para a construção de intervenções mais efetivas voltadas à prevenção da reiteração da violência e à proteção integral das mulheres.



**Do caso individual à  
inteligência institucional:  
o FONAR como insumo do  
Observatório Lilás**



## Do caso individual à inteligência institucional: o FONAR como insumo do Observatório Lilás

Em 11 de agosto de 2026, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais lançou o Observatório Lilás, iniciativa voltada ao monitoramento da violência doméstica e familiar contra a mulher. A ferramenta reúne painel de dados, diagnósticos, relatórios estatísticos e análises técnicas destinados a apoiar e fortalecer a atuação das Promotorias de Justiça no enfrentamento à violência doméstica. Nesse desenho, o Observatório constitui infraestrutura institucional de transformação de dados em informação para apoio à decisão.

O Observatório Lilás foi concebido para reunir e organizar informações relevantes à atuação das Promotorias de Justiça, permitindo análises sobre a dinâmica da violência doméstica e familiar e apoiando a identificação de situações que demandem priorização institucional, inclusive quanto à reiteração, ao histórico de violência e aos fatores de risco e vulnerabilidades identificados na avaliação. Conforme a apresentação institucional da ferramenta, o Observatório é alimentado por dados do Registro de Eventos de Defesa Social (REDS) e do próprio FONAR, e organiza-se em duas frentes: relatórios estatísticos de abrangência estadual e painel de análise referente a vítimas e autores, com ordenação por número de registros de violência doméstica e por indicadores de risco. A forma de integração e tratamento dessas informações segue a arquitetura técnica adotada pelo sistema.



A consequência institucional é relevante: quando os indicadores do FONAR integram os mecanismos de priorização do Observatório, a ausência do formulário significa também a ausência dessas informações na camada de análise de risco utilizada pelo sistema. A ausência do formulário reduz, assim, o conjunto de informações disponíveis ao mecanismo de análise e pode limitar a capacidade de identificação e priorização de casos que dependam desses indicadores, ainda que a situação concreta da mulher seja de elevado risco. **A ausência da informação produz um ponto cego na inteligência institucional: aquilo que não é registrado no atendimento não pode ser posteriormente recuperado pelo sistema como indicador de risco. O que não é registrado no FONAR não pode ser utilizado pelo sistema como indicador proveniente desse instrumento.**

Isso não significa que o Observatório substitua a avaliação individual realizada no atendimento, nem que a ausência do FONAR permita concluir pela inexistência de risco. O painel opera sobre os dados que recebe; a avaliação profissional, por sua vez, deve considerar todas as informações disponíveis no caso concreto.

**Inversamente, o preenchimento integral e qualificado converte cada atendimento em informação que pode ampliar a capacidade institucional de identificação e priorização preventiva dos casos.** O FONAR deixa de ser instrumento exclusivamente individual, voltado à proteção daquela mulher, naquele atendimento, e passa a operar também como componente de uma infraestrutura institucional de gestão e monitoramento do risco em escala estadual, apta a orientar a priorização de casos, a alocação de esforço institucional e a formulação de políticas públicas.



É, guardadas as proporções e as diferenças de desenho institucional e tecnológico, função parcialmente análoga àquela desempenhada pelo Sistema VioGén na Espanha no que diz respeito à integração de informação para apoio à gestão do risco (item 5).

O efeito prático do preenchimento, nas duas escalas, pode ser sintetizado assim:

**Quadro 6:**

### **Efeito do preenchimento do FONAR nas escalas individual e institucional**

| <b>Dimensão</b>                       | <b>FONAR preenchido de forma integral e qualificada</b>                                                                                                                                                                        | <b>FONAR ausente ou preenchido de forma incompleta</b>                                                                 |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Atendimento individual</b>         | O risco é aferido e documentado, e as providências podem ser moduladas conforme os achados                                                                                                                                     | A decisão de proteção é tomada com menos informação do que a que estava disponível no atendimento                      |
| <b>Reavaliação do risco</b>           | Há base documental apta a demonstrar a persistência ou a alteração concreta do quadro, subsidiando a reavaliação de que trata o Tema Repetitivo nº 1.249 do STJ                                                                | A reavaliação é realizada sem suporte documental específico sobre a evolução do risco                                  |
| <b>Continuidade na rede</b>           | A informação circula entre os órgãos e reduz a necessidade de nova inquirição da vítima sobre fatos já documentados, sem prejuízo da atualização ou do esclarecimento de informações relevantes (art. 10-A, § 1º, III, da LMP) | Tende-se à reaplicação do instrumento em cada serviço, com risco de revitimização                                      |
| <b>Priorização institucional</b>      | O caso pode ser alcançado pelos mecanismos de priorização que utilizam indicadores de risco                                                                                                                                    | O caso pode deixar de ser alcançado pelos mecanismos que dependam desses dados, ainda que apresente gravidade concreta |
| <b>Diagnóstico e política pública</b> | Permite identificar padrões, reiteração e vazios de cobertura territorial                                                                                                                                                      | Produz subestimação dos fatores de risco no dado agregado                                                              |
| <b>Efeito coletivo</b>                | Cada atendimento amplia a capacidade institucional de identificação e priorização preventiva                                                                                                                                   | A ausência da informação projeta-se como ponto cego institucional                                                      |

Fonte: elaboração própria.



A utilização dos dados do FONAR pelo Observatório não transforma o instrumento em mecanismo de decisão automatizada nem autoriza que indicadores sejam utilizados isoladamente para classificar mulheres ou determinar respostas protetivas. A inteligência institucional deve servir à priorização e ao apoio à decisão profissional, preservando a análise contextual e individualizada de cada caso. A utilização secundária dos dados para inteligência institucional deve observar finalidade, necessidade, segurança, controle de acesso e as regras de sigilo e proteção de dados aplicáveis, com especial cautela quando houver informações pessoais sensíveis ou dados capazes de expor a mulher a novos riscos.

O Observatório Lilás modifica, portanto, a escala em que o preenchimento do FONAR deve ser compreendido. No atendimento individual, o formulário organiza informações destinadas à proteção daquela mulher; na dimensão institucional, os dados agregados podem contribuir para identificar padrões, reiteraões e lacunas de proteção e para orientar a priorização do esforço ministerial. Essa dupla função impõe uma responsabilidade adicional: garantir que a informação produzida no primeiro atendimento seja completa, qualificada, segura e efetivamente integrada aos mecanismos institucionais de análise. A qualidade da gestão estadual do risco depende da qualidade da informação produzida na ponta.

A woman with long dark hair, wearing a white button-down shirt, is shown in profile, looking intently at a computer monitor. She is pointing her right index finger at a bar chart displayed on the screen. The office environment is dimly lit with a warm, orange-toned light. Several other computer monitors are visible in the background, some showing charts and others showing text. A keyboard is visible on the desk in the foreground. The overall atmosphere is professional and focused.

**Integração aos fluxos institucionais,  
aos sistemas de registro e à  
disciplina de proteção de dados**



## Integração aos fluxos institucionais, aos sistemas de registro e à disciplina de proteção de dados

A efetividade das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher não depende apenas da existência de instrumentos normativos adequados, mas também de sua efetiva incorporação aos procedimentos adotados pelos órgãos responsáveis pelo atendimento, proteção e acompanhamento das vítimas.

A utilização do formulário, nos contextos em que sua aplicação integra o fluxo institucional correspondente, não deve ficar condicionada à iniciativa individual dos profissionais responsáveis pelo atendimento nem ser tratada como procedimento acessório. Sua aplicação deve ser incorporada às rotinas institucionais dos órgãos aos quais o ordenamento atribui essa função, com fluxos definidos, responsabilidades claramente estabelecidas e mecanismos de acompanhamento que reduzam omissões e variações indevidas na aplicação. Nos demais pontos da rede, a utilização do FONAR deve observar a finalidade do atendimento, as atribuições legais do órgão e os fluxos interinstitucionais formalmente estabelecidos.

A institucionalização do FONAR nos fluxos de trabalho contribui para a padronização dos procedimentos, reduz a possibilidade de omissão de



informações relevantes, fortalece a análise técnica dos casos e favorece a continuidade do acompanhamento das vítimas ao longo dos diferentes pontos do fluxo institucional de atendimento.

Além disso, sua integração, quando juridicamente e tecnicamente cabível, aos sistemas informatizados utilizados pelas Promotorias de Justiça e demais órgãos da rede representa importante medida de aperfeiçoamento da gestão pública, permitindo maior padronização dos registros, redução da duplicidade de informações, rastreabilidade dos atendimentos e compartilhamento qualificado de dados entre as instituições competentes, observadas as normas relativas à proteção de dados pessoais, ao sigilo e à preservação da intimidade das vítimas.

Essa observância merece explicitação, dada a natureza dos dados em causa. As informações registradas no FONAR podem incluir dados pessoais sensíveis, especialmente aqueles relacionados à saúde, à vida sexual e a outras circunstâncias cuja exposição possa produzir riscos adicionais à vítima. O tratamento dessas informações pelo Ministério Público e pelos demais órgãos envolvidos deve observar a legislação aplicável ao contexto concreto, inclusive as normas de proteção de dados pessoais, as regras de sigilo funcional e processual e as disposições específicas relativas ao tratamento de dados para fins de segurança pública e persecução penal, quando incidentes.

No âmbito abrangido pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, devem ser observados, entre outros, os princípios da finalidade, adequação,



necessidade, segurança, prevenção, não discriminação e responsabilização, bem como as regras específicas aplicáveis ao tratamento de dados sensíveis e ao uso compartilhado de dados pelo Poder Público. A base jurídica do tratamento deve ser identificada de acordo com a finalidade e o contexto de cada operação, não sendo adequado presumir que todo tratamento realizado pelo Ministério Público decorra de uma única hipótese legal.

#### Daí decorrem cinco diretrizes operacionais:

- o acesso deve ser restrito aos profissionais que dele necessitem para o desempenho de suas funções;
- o compartilhamento com os órgãos da rede deve ser justificado, documentado e limitado às informações necessárias à finalidade protetiva;
- é vedado qualquer uso desviado da finalidade protetiva, notadamente aquele que possa expor a vítima ou favorecer o agressor;
- as informações produzidas em ambiente de inteligência institucional, como o Observatório Lilás, submetem-se a controles de acesso e, quando disponíveis no sistema, a mecanismos de rastreabilidade e registro de auditoria compatíveis com sua sensibilidade;
- e a interoperabilidade dos sistemas deve ser acompanhada de controles de acesso, definição de perfis de usuários, mecanismos



de rastreabilidade e medidas de segurança compatíveis com a sensibilidade das informações tratadas.

A própria atualização do FONAR promovida pela Portaria Conjunta CNJ/CNMP nº 6/2025 prevê que o formulário pode ser compartilhado com órgãos da Rede de Enfrentamento e da Rede de Atendimento quando necessário à proteção da mulher, assegurada a confidencialidade das informações nas comunicações entre os órgãos. Essa previsão reforça que o compartilhamento qualificado integra a lógica institucional do instrumento, sem afastar a necessidade de observância das normas de sigilo, proteção de dados e finalidade. A regra prática é compartilhar a informação necessária para proteger, e não disponibilizar indiscriminadamente o formulário integral quando a finalidade puder ser alcançada com informação menos abrangente.

Conforme destacado no Guia Interinstitucional de Avaliação de Risco para Aplicação do FONAR, a avaliação e a gestão de riscos constituem “processo sistemático e contínuo que envolve identificar, analisar, avaliar, tratar, monitorar e revisar riscos” (GALANTE, 2011 apud ROCHA; FERNANDES; OLIVEIRA, 2025, p. 35), o que exige atenção constante e respostas coordenadas entre diferentes atores institucionais. A essa coordenação corresponde, no plano operacional, a necessidade de mecanismos que assegurem a circulação das informações relevantes entre os órgãos da rede. O documento ressalta, ainda, que o fortalecimento das redes de proteção demanda o mapeamento contínuo dos serviços



especializados e não especializados disponíveis em cada território, o registro histórico das reuniões e dos fluxos interinstitucionais e a definição clara de públicos-alvo (ROCHA; FERNANDES; OLIVEIRA, 2025, p. 32).

Sob essa perspectiva, revela-se oportuno que as Promotorias de Justiça e os órgãos integrantes da rede promovam a integração do FONAR aos seus procedimentos de atendimento, acompanhamento e encaminhamento dos casos, bem como aos sistemas eletrônicos de registro e gestão utilizados em suas atividades institucionais.

Em especial, considerando a relevância das informações produzidas pela avaliação de risco para a atuação dos órgãos de segurança pública, sugere-se o aperfeiçoamento da interoperabilidade entre os sistemas de registro de ocorrências e os mecanismos de aplicação e armazenamento do FONAR, inclusive no âmbito dos Registros de Eventos de Defesa Social (REDS), quando tecnicamente viável e mediante os instrumentos institucionais adequados. O objetivo é reduzir duplicidades, facilitar o acesso às informações necessárias e ampliar a qualidade dos dados disponíveis para a atuação protetiva. A interoperabilidade deverá ser concebida com base na finalidade de cada acesso, evitando-se a disponibilização indiscriminada do conteúdo integral do formulário a usuários que não necessitem dessas informações para o exercício de suas atribuições.

Ademais, a sistematização dos dados obtidos por meio do formulário possibilita a identificação de padrões de violência, o monitoramento de

situações recorrentes e a produção de diagnósticos capazes de subsidiar a formulação, implementação e aperfeiçoamento de políticas públicas voltadas à prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher. Sempre que a finalidade analítica não exigir a identificação individual, sugere-se a utilização de dados agregados ou anonimizados, de modo a reduzir os riscos associados ao tratamento das informações.

A photograph of two women sitting at a desk in a dimly lit room, likely at night. They are both wearing glasses and looking at their laptops. The woman on the left is in the foreground, and the woman on the right is slightly behind her. The lighting is warm and focused on the subjects, with the background being dark. The text is overlaid in the center of the image.

**Salvaguardas:  
vedação à revitimização e  
capacitação permanente**



## Salvaguardas: vedação à revitimização e capacitação permanente

A sugestão de integração do FONAR aos fluxos da rede de proteção exige salvaguarda expressa, sob pena de produzir efeito contrário ao pretendido. **A aplicação sucessiva e desarticulada do formulário, nos diversos pontos de atendimento, poderia submeter a mulher a repetidas inquirições sobre os mesmos fatos, aprofundando exatamente a rota crítica que a articulação da rede deve evitar.**

O art. 10-A da Lei Maria da Penha, incluído pela Lei nº 13.505/2017, assegura à mulher em situação de violência doméstica e familiar o atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado por servidores previamente capacitados, preferencialmente do sexo feminino, e estabelece, entre as diretrizes da inquirição, a “não revitimização da depoente, evitando sucessivas inquirições sobre o mesmo fato nos âmbitos criminal, civil e administrativo, bem como questionamentos sobre a vida privada” (§ 1º, III). O dispositivo também estabelece, no contexto do atendimento policial e pericial, a vedação de contato direto da vítima com investigados ou suspeitos e outras salvaguardas destinadas a preservar sua integridade física e psicológica (§ 1º, II). Em complemento, a Lei nº 14.245/2021 vedou a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima durante a instrução.



A compatibilização entre o dever de avaliar risco e a vedação à revitimização exige privilegiar o aproveitamento das informações já produzidas, evitando a repetição desnecessária da narrativa da violência. Quando houver FONAR anterior disponível e pertinente ao caso, o órgão que recebe a mulher deve, sempre que juridicamente possível e observadas as regras de sigilo e compartilhamento, utilizá-lo como ponto de partida e atualizar os elementos relevantes para a situação atual. Nova aplicação integral poderá ser necessária quando houver alteração substancial do contexto, informações novas relevantes, inexistência de formulário anterior ou impossibilidade de utilização segura e adequada do documento existente. A integração aos sistemas de registro, tratada na seção 11, é uma das condições técnicas que permitem concretizar a vedação à revitimização.

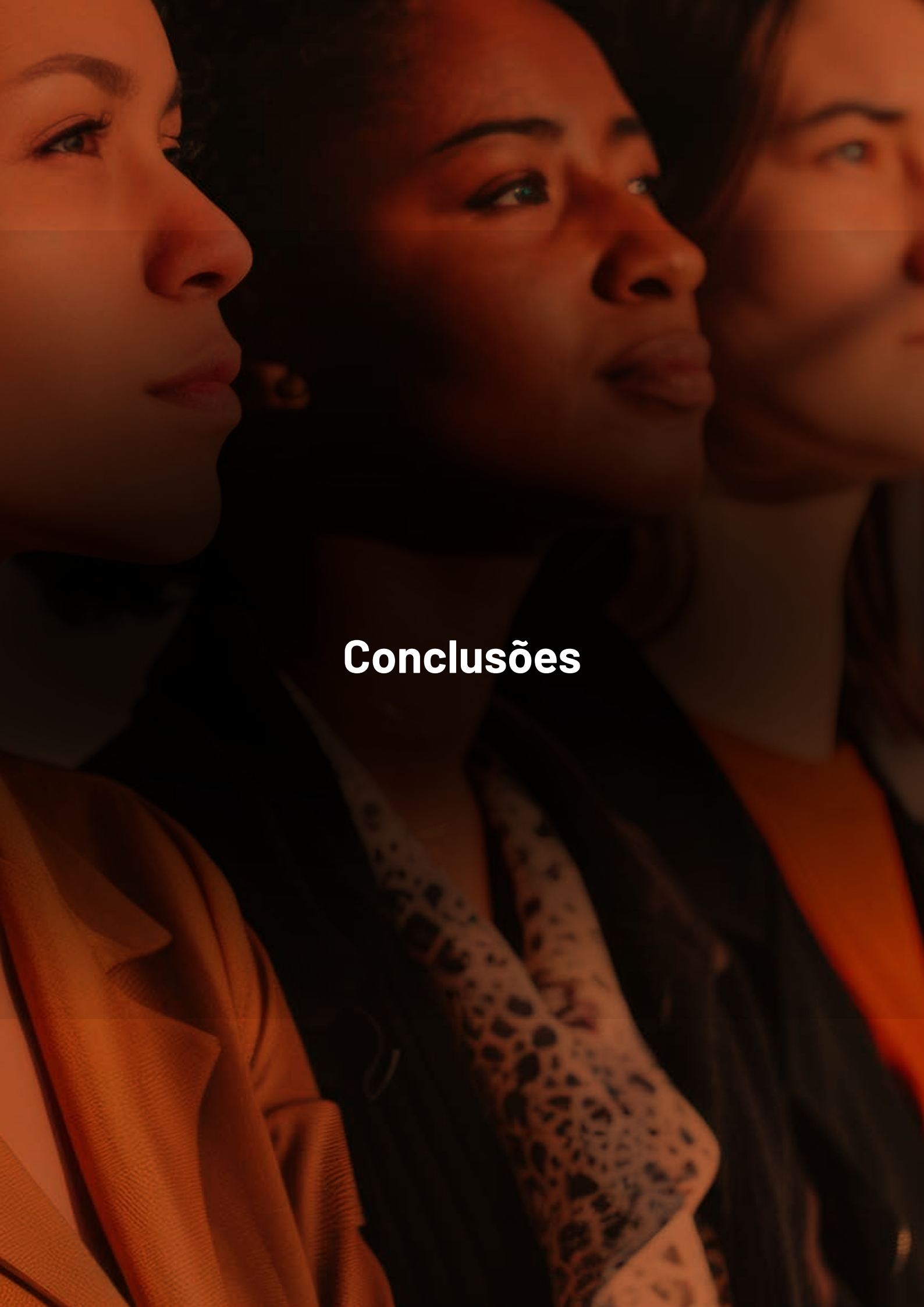
Na presença de FONAR anterior, a atualização deve verificar, entre outros aspectos, quando a avaliação foi realizada, quais fatores de risco permanecem presentes, quais surgiram posteriormente, se houve descumprimento de medidas protetivas, se houve separação ou mudança na convivência, se surgiram ameaças ou acesso a armas, se surgiram ameaças ou condutas dirigidas a filhos, dependentes ou integrantes da rede de apoio, se houve alteração na percepção de risco da mulher e se as medidas anteriormente adotadas produziram efeito. **Não repetir a narrativa não significa deixar de reavaliar o risco: significa substituir a repetição desnecessária pela atualização qualificada das informações relevantes.**



Quanto à capacitação, a exigência decorre do art. 8º, VII, e do art. 10-A da Lei Maria da Penha, e a necessidade institucional de formação continuada encontra respaldo, ainda, no padrão de devida diligência afirmado em Kurt v. Áustria, que consignou a importância de treinamento e sensibilização regulares das autoridades que lidam com vítimas de violência doméstica, precisamente para que possam avaliar melhor o risco existente. A forma de aplicação e a qualidade do julgamento profissional podem influenciar significativamente a qualidade e a consistência das informações produzidas, especialmente na apreciação de fatores relacionais e contextuais, que podem ser especialmente relevantes para a compreensão do risco. Sem capacitação continuada, portanto, a padronização do instrumento não entrega a qualidade informacional que dele se espera.

A capacitação deve abranger, no mínimo: a finalidade e os limites do FONAR; a identificação de fatores críticos e de fatores relacionais; a percepção de risco da própria mulher; a violência psicológica e o controle coercitivo; a violência vicária e a utilização de filhos, dependentes e integrantes da rede de apoio como instrumento de coerção; a violência sexual e reprodutiva; o uso e o acesso a armas; a separação e outros contextos de agravamento; as vulnerabilidades interseccionais; a atualização do risco; o sigilo, a proteção de dados e o compartilhamento responsável das informações; e a prevenção da revitimização. A capacitação para aplicação da Parte II deve ser diferenciada daquela destinada ao preenchimento da Parte I, dada a natureza semiestruturada da avaliação e a necessidade de formulação contextualizada do caso.

A padronização, portanto, não deve ser compreendida como substituição do julgamento profissional, mas como mecanismo para qualificá-lo. O objetivo da capacitação é assegurar que diferentes profissionais reconheçam os mesmos sinais relevantes, registrem adequadamente as informações e saibam quando aprofundar a avaliação, atualizar o formulário, acionar a rede ou adotar providências urgentes. A qualidade do FONAR depende, em última análise, da combinação entre instrumento estruturado, profissional capacitado, fluxo institucional definido e utilização responsável da informação produzida.

A close-up, profile view of three women looking towards the right. The lighting is warm and orange, creating a soft, intimate atmosphere. The woman on the left is wearing a light-colored jacket. The woman in the middle is wearing a dark jacket with a leopard print scarf. The woman on the right is wearing a dark jacket with a bright orange scarf. The text 'Conclusões' is centered in the middle of the image.

## Conclusões



## Conclusões

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui fenômeno complexo, multifatorial, dinâmico e progressivo, cuja adequada prevenção exige atuação articulada dos órgãos responsáveis pela proteção das vítimas, bem como a adoção de instrumentos capazes de identificar, avaliar e gerenciar os fatores de risco associados à reiteração das agressões e ao feminicídio.

Nesse contexto, o Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR) constitui instrumento de concretização das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.340/2006, pela Lei nº 14.149/2021 e pela Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020, em sua redação vigente, inclusive após as alterações promovidas pela Portaria Conjunta CNJ/CNMP nº 6/2025. O instrumento permite a identificação estruturada de fatores relacionados ao risco de novas violências e à sua gravidade, subsidiando a atuação dos órgãos de segurança pública, do Ministério Público, do Poder Judiciário e da rede de proteção na gestão do risco identificado.

Demonstrou-se que o dever de avaliar e gerir situações de risco não deve ser compreendido exclusivamente a partir da Lei nº 14.149/2021, cuja redação, ao empregar o advérbio “preferencialmente”, disciplina a distribuição da aplicação do instrumento entre órgãos sem autorizar que o risco deixe de ser considerado. Sua interpretação deve ser articulada às



obrigações de prevenção e devida diligência assumidas pelo Brasil no sistema internacional de proteção dos direitos das mulheres, à Lei Maria da Penha e às normas e diretrizes institucionais aplicáveis ao Ministério Público. A jurisprudência internacional examinada nesta Nota reforça a necessidade de respostas estatais preventivas, proativas e baseadas na avaliação concreta do risco, inclusive quando a violência ainda não tenha alcançado seu resultado mais grave.

Conforme demonstrado ao longo desta Nota Técnica, o preenchimento do FONAR não constitui mera formalidade administrativa, mas instrumento estruturante para a gestão do risco, para a atuação integrada da rede de proteção e para a efetividade das medidas destinadas à prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher.

A relevância do formulário mostra-se ainda mais evidente diante da natureza preventiva e inibitória das Medidas Protetivas de Urgência, cuja manutenção deve ser relacionada à persistência da situação de risco concretamente identificada. Nesse cenário, a avaliação qualificada do risco constitui importante subsídio para a adoção e a revisão das medidas protetivas, permitindo documentar os fatores de risco presentes e suas alterações ao longo do tempo. O Superior Tribunal de Justiça, no Tema Repetitivo nº 1.249, firmou que a duração das medidas protetivas se vincula à persistência da situação de risco, afastando sua submissão a prazo predeterminado e estabelecendo que eventual revogação depende da constatação concreta do esvaziamento desse risco. A manutenção da proteção, portanto, não pode ser condicionada à exigência de novos episódios de violência.



Além de subsidiar a avaliação do risco e a adoção de medidas protetivas adequadas, o preenchimento integral e qualificado do FONAR possibilita a identificação das necessidades específicas apresentadas pela mulher em situação de violência, fornecendo elementos relevantes para a realização de encaminhamentos adequados às Promotorias de Justiça e aos serviços que compõem a rede de proteção e atendimento. As informações registradas no formulário permitem identificar vulnerabilidades sociais, econômicas, familiares e psicológicas, bem como demandas relacionadas à assistência social, saúde, acolhimento institucional, orientação jurídica e demais políticas públicas necessárias à proteção integral da vítima.

Cumpre registrar, por fim, a dimensão coletiva do que se sugere. Com a entrada em operação do Observatório Lilás, a informação produzida no atendimento passa a possuir também dimensão institucional, na medida em que os dados sistematizados podem subsidiar diagnósticos, identificação de padrões e priorização da atuação das Promotorias de Justiça. A qualidade dessa inteligência institucional, contudo, depende da qualidade, completude e atualidade dos dados que a alimentam. Por isso, a ausência do FONAR ou o seu preenchimento incompleto não representa apenas uma lacuna documental no atendimento individual: reduz a quantidade e a qualidade da informação disponível para a análise institucional do risco.

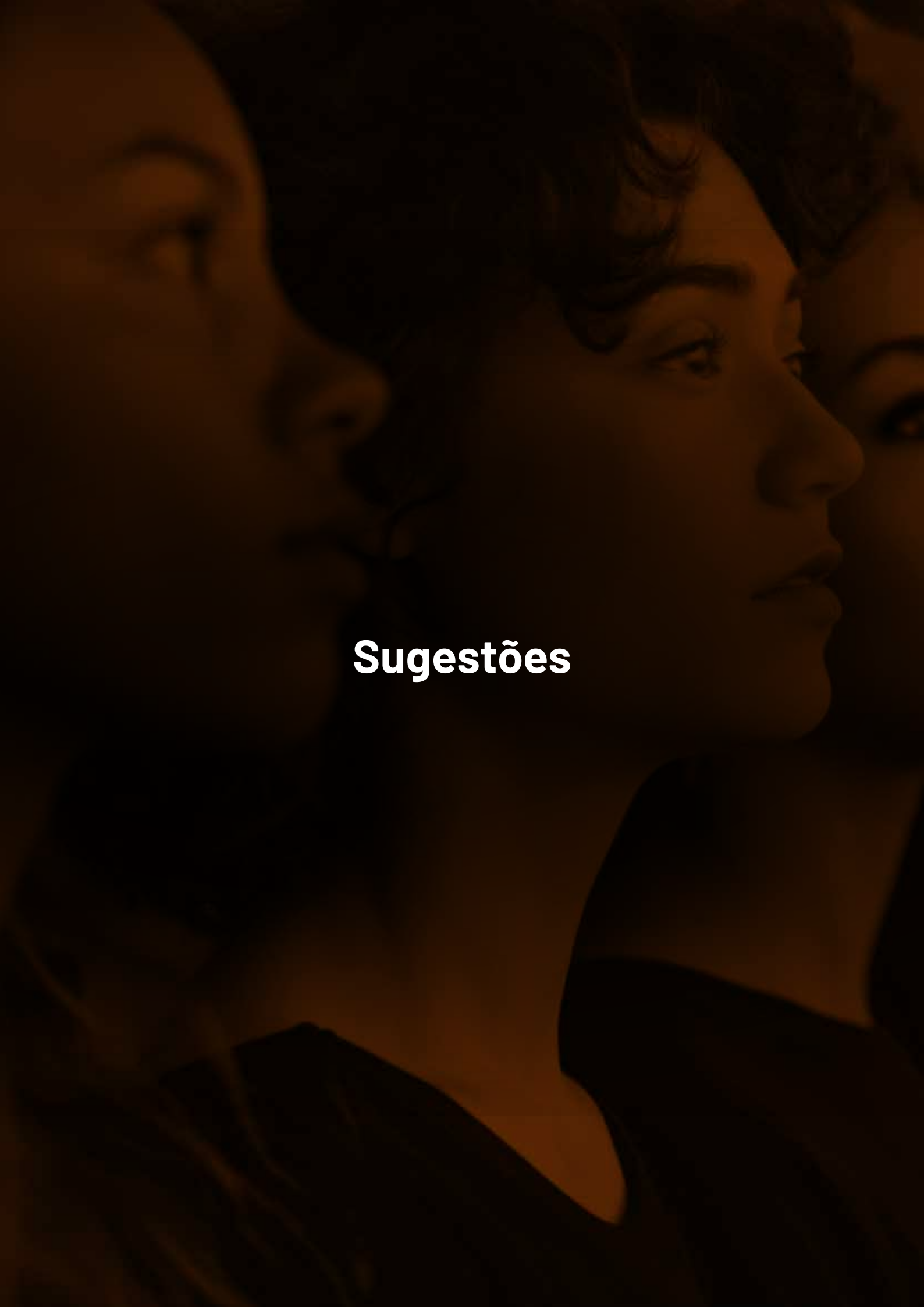
O Observatório, por sua vez, não substitui a avaliação individual e contextualizada realizada pelos profissionais responsáveis pelo caso, nem transforma o



FONAR em instrumento de decisão automatizada. Sua função é ampliar a capacidade institucional de conhecer, monitorar e priorizar situações que demandem resposta, preservando o juízo profissional e as especificidades de cada caso. A avaliação de risco constitui, nesse sentido, um dos mecanismos concretos pelos quais o dever estatal de prevenção é operacionalizado.

Nessa perspectiva, conclui-se que o preenchimento integral, adequado e tempestivo do Formulário Nacional de Avaliação de Risco deve ser compreendido como etapa estruturante do atendimento prestado às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, constituindo ferramenta estratégica para a proteção da vida, da integridade e dos direitos das vítimas, bem como para o fortalecimento das políticas públicas de prevenção e enfrentamento à violência de gênero.

**O FONAR, contudo, não produz proteção por si só. Sua efetividade depende da combinação entre aplicação qualificada, interpretação profissional, resposta institucional tempestiva, articulação da rede, proteção das informações e reavaliação do risco quando as circunstâncias se modificam. O desafio institucional, portanto, não é apenas ampliar o número de formulários preenchidos, mas assegurar que cada avaliação produza informação confiável, seja efetivamente utilizada e se converta em providência compatível com o risco identificado. Avaliar o risco é o primeiro passo; gerir o risco é a finalidade.**



**Sugestões**



## Sugestões

Ante o exposto, e considerando que a utilidade do FONAR depende diretamente da integralidade de seu preenchimento, o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, no exercício de sua função de apoio e orientação e sem caráter vinculante, sugere às Promotorias de Justiça com atribuição na matéria:

I - que as Promotorias de Justiça verifiquem, nos procedimentos relativos a situações de violência doméstica e familiar contra a mulher em que o FONAR seja cabível, a existência e a integralidade do formulário, adotando as providências necessárias para sua obtenção ou complementação quando ausente ou incompleto e registrando nos autos a providência adotada;

II - que o preenchimento do FONAR seja integral, com resposta a todas as questões da Parte I, evitando-se campos em branco — quando não for possível obter a informação, deve ser assinalada a opção correspondente disponível no formulário, que distingue as hipóteses “Não sei”, “Prefiro não informar” e “Não se aplica” —, e com realização da Parte II sempre que cabível, uma vez que o



preenchimento parcial compromete a leitura dos fatores críticos, a apreciação cumulativa dos indicadores e a comparabilidade das avaliações ao longo do acompanhamento, devendo a impossibilidade de resposta a qualquer item ser justificada e registrada;

III - que o resultado da avaliação de risco seja expressamente considerado na fundamentação dos pedidos de medidas protetivas de urgência, das manifestações sobre prisão preventiva e das manifestações sobre manutenção, ampliação ou revogação de medidas, observado o quadro de correspondência constante da seção 7 e a advertência de que resultado de menor indicação de risco na Parte I não autoriza, por si só, a dispensa de proteção;

IV - que, nas manifestações sobre revisão de medidas protetivas, o Ministério Público se valha da avaliação de risco atualizada para demonstrar a persistência ou eventual alteração da situação de risco, nos termos do Tema Repetitivo nº 1.249 do Superior Tribunal de Justiça, evitando que a manutenção da proteção seja condicionada à demonstração de novos episódios de violência;

V - que, identificadas condutas indicativas de violência psicológica, de controle coercitivo ou de violência vicária, seja avaliada a aplicação do Instrumento de Avaliação de Violência Psicológica (IAVP) por profissional capacitado,



quando cabível, sem prejuízo da análise, pelos órgãos competentes, da existência de elementos caracterizadores do crime previsto no art. 147-B do Código Penal e das demais providências protetivas, assistenciais e jurídicas pertinentes;

VI - que a avaliação de risco seja realizada independentemente da orientação sexual e da identidade de gênero da vítima, observado o âmbito de aplicação da Lei nº 11.340/2006 e a jurisprudência aplicável, bem como a regra de decisão quanto à articulação entre o FONAR e o Formulário Rogéria constante da seção 6, observado o alcance das medidas protetivas de urgência fixado no Tema n. 1.412 do Supremo Tribunal Federal, vedada, em qualquer hipótese, a omissão da avaliação por dúvida de enquadramento;

VII - que, na articulação com os demais órgãos da rede, se observe a vedação à revitimização prevista no art. 10-A, § 1º, III, da Lei nº 11.340/2006, privilegiando-se, quando houver FONAR anterior disponível e pertinente, o aproveitamento das informações já produzidas e sua atualização diante de fatos novos ou alterações relevantes, evitando-se a reaplicação integral desnecessária;

VIII - que, na juntada dos formulários aos autos judiciais e aos procedimentos extrajudiciais, se observe que: a) o Formulário Rogéria seja

classificado como documento de acesso restrito, nos termos do art. 8º da Resolução CNJ nº 582/2024 e do art. 3º da Portaria CNJ nº 288/2025, que determinam a preservação do sigilo das informações e o tratamento compatível com documentos que contenham dados pessoais; b) o FONAR receba a mesma classificação, nos termos do art. 2º, § 1º, parte final, da Lei nº 14.149/2021 e do art. 2º da Portaria Conjunta CNJ/CNMP nº 6/2025; c) a restrição de acesso alcance a consulta pública ao documento e não impeça o acesso das partes e de seus procuradores aos elementos que fundamentem decisão sobre medida protetiva de urgência, observados o contraditório e o sigilo do nome da ofendida previsto no art. 17-A da Lei nº 11.340/2006; e d) a manifestação ministerial indique a localização do formulário nos autos, evitando-se a reprodução, na peça, de conteúdo sensível cuja transcrição não seja necessária à fundamentação;

IX – que o compartilhamento de informações da avaliação de risco com os órgãos da Rede de Enfrentamento e da Rede de Atendimento, admitido pelo parágrafo único do art. 2º da Portaria Conjunta CNJ/CNMP nº 6/2025 sempre que necessário à proteção da mulher, observe: a) a remessa da informação necessária à finalidade protetiva pretendida, e não a disponibilização indiscriminada do formulário integral; b) a supressão ou a anonimização



dos campos que identifiquem a vítima e dos dados pessoais sensíveis não indispensáveis ao encaminhamento, em especial os relativos a cor ou raça, saúde, saúde mental e violência sexual; c) o registro, no procedimento, do destinatário, da finalidade e da extensão do que foi compartilhado; e d) a utilização de dados agregados ou anonimizados sempre que a finalidade for estatística, diagnóstica ou de inteligência institucional, inclusive no âmbito do Observatório Lilás, vedado o uso incompatível com a finalidade protetiva;

Belo Horizonte, 02 de setembro de 2026

**DENISE GUERZONI COELHO**

Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional  
das Promotorias de Justiça de Combate à  
Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

A close-up, low-angle shot of a person's hands holding a tablet. The person is wearing a brown, button-down shirt. The background is a blurred teal pattern. The lighting is warm and focused on the hands and the device.

## Referências



## Referências

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

BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 ago. 1996.

BRASIL. **Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003**. Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 nov. 2003.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 ago. 2006.

BRASIL. **Lei nº 13.505, de 8 de novembro de 2017**. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para dispor sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado por servidores previamente capacitados. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 nov. 2017.



BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.931, de 10 de dezembro de 2019.** Altera a Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003, para dispor sobre a notificação compulsória dos casos de suspeita de violência contra a mulher. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021.** Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 6 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.245, de 22 de novembro de 2021.** Altera os Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), para coibir a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas e para estabelecer causa de aumento de pena no crime de coação no curso do processo (Lei Mariana Ferrer). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.737, de 27 de novembro de 2023.** Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), para ampliar o direito da mulher de ter acompanhante nos atendimentos realizados em serviços de saúde públicos e privados. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 nov. 2023.



BRASIL. **Lei nº 14.847, de 25 de abril de 2024.** Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), para dispor sobre o atendimento de mulheres vítimas de violência em ambiente privativo e individualizado nos serviços de saúde prestados no âmbito do Sistema Único de Saúde. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.887, de 12 de junho de 2024.** Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer prioridade na assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, e a Lei nº 13.239, de 30 de dezembro de 2015, para determinar que a mulher vítima de violência tenha atendimento prioritário para a cirurgia plástica reparadora entre os casos de mesma gravidade. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para tornar o feminicídio crime autônomo, agravar a sua pena e a de outros crimes praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, bem como para estabelecer outras medidas destinadas a prevenir e coibir a violência praticada contra a mulher. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 out. 2024.



BRASIL. **Lei nº 15.123, de 24 de abril de 2025.** Altera o art. 147-B do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para estabelecer causa de aumento de pena no crime de violência psicológica contra a mulher quando praticado com o uso de inteligência artificial ou de qualquer outro recurso tecnológico que altere imagem ou som da vítima. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.380, de 6 de abril de 2026.** Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer que a audiência de retratação nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher somente seja realizada mediante manifestação expressa da vítima, apresentada antes do recebimento da denúncia. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2026, p. 2.

BRASIL. **Lei nº 15.383, de 9 de abril de 2026.** Altera as Leis nºs 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 14.899, de 17 de junho de 2024, para estabelecer a monitoração eletrônica de agressores como medida protetiva autônoma e os critérios de prioridade para a monitoração eletrônica de agressores, prever causa de aumento de pena no crime de descumprimento de medida protetiva e dispor sobre campanhas e diretrizes orçamentárias. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 abr. 2026, p. 1.

BRASIL. **Lei nº 15.384, de 9 de abril de 2026.** Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para prever a violência vicária



entre as formas de violência doméstica e familiar, criar o tipo penal do vicaricídio e incluí-lo no rol dos crimes hediondos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 abr. 2026, p. 1. Retificação publicada no Diário Oficial da União: seção 1, 15 abr. 2026, p. 17.

BRASIL. **Lei nº 15.411, de 20 de maio de 2026.** Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para incluir, como causa de afastamento do agressor, o risco à integridade sexual, moral ou patrimonial da mulher ou de seus dependentes. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.412, de 20 de maio de 2026.** Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre a aplicação das medidas protetivas de urgência em geral e estipular que aquelas de natureza cível constituem título executivo judicial de pleno direito e dispensam propositura de ação principal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.438, de 18 de junho de 2026.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para ampliar de seis para doze meses o prazo decadencial do direito de queixa e de representação nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 jun. 2026, p. 1.

BRASIL. **Lei nº 15.455, de 1º de julho de 2026.** Estabelece medidas de proteção e acolhimento de trabalhadoras e trabalhadores resgatados de condição análoga à de



escravo; vincula o poder público e os empregadores à obrigação de efetivar a proteção de trabalhadores no ambiente doméstico; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), as Leis nºs 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, e 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e a Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 jul. 2026, p. 1-2.

CAMPBELL, J. C. et al. ***Risk factors for femicide in abusive relationships: results from a multisite case control study.*** *American Journal of Public Health*, v. 93, n. 7, p. 1089-1097, 2003.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso 12.051 – **Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil.** **Relatório n. 54/01.** Washington, D.C.: OEA, 16 abr. 2001.

COMITÊ SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (CEDAW). **Recomendação Geral n. 19: violência contra a mulher.** 11ª sessão, 1992. UN Doc. A/47/38.

COMITÊ SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (CEDAW). **Comunicação n. 5/2005: Şahide Goekce (falecida) vs. Áustria.** 39ª sessão, 2007. UN Doc. CEDAW/C/39/D/5/2005.

COMITÊ SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (CEDAW). **Comunicação n. 6/2005: Fatma Yildirim (falecida) vs. Áustria.** 39ª sessão, 2007. UN Doc. CEDAW/C/39/D/6/2005.



COMITÊ SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (CEDAW). **Recomendação Geral n. 35** sobre violência de gênero contra as mulheres, que atualiza a Recomendação Geral n. 19. CEDAW/C/GC/35, 14 jul. 2017.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica** (Convenção de Istambul). CETS n. 210. Istambul, 11 maio 2011.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais** (Convenção Europeia de Direitos Humanos). CETS n. 005. Roma, 4 nov. 1950.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 582, de 20 de setembro de 2024**. Institui o Fórum Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ e o Formulário de Registro de Ocorrência Geral de Emergência e Risco Iminente às Pessoas LGBTQIA+ (Formulário Rogéria) no âmbito do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR)**. Brasília: CNJ, 2025a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contr-a-mulher/formulario-nacional-de-avaliacao-de-risco-fonar/>. Acesso em: 17 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Portaria nº 288, de 16 de setembro de 2025**. Dispõe sobre alterações no modelo do Formulário Rogéria, de que trata o anexo da Resolução CNJ nº 582/2024. Brasília: CNJ, 2025b.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Guia Interinstitucional para Aplicação do Formulário Rogéria**. Brasília: CNJ, 2026a.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Manual do(a) usuário(a) do FONAR eletrônico**. Brasília: CNJ, 2026b.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020**. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR). Brasília: CNJ/CNMP, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Portaria Conjunta nº 6, de 25 de julho de 2025**. Altera a Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020 e aprova nova versão do Formulário Nacional de Avaliação de Risco. Brasília: CNJ/CNMP, 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de setembro de 2021. Série C, n. 435.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso González e outras ("Campo Algodonero") vs. México**. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C, n. 205.

CUNHA, Rogério Sanches. **Lei Maria da Penha – Lei nº 11.340/2006 comentada artigo por artigo**. In memoriam de Ronaldo Batista Pinto. 17. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2025.



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**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

DUTRA, L. et al. **Evaluating FrameNet-based semantic modeling for gender-based violence detection in clinical records**. arXiv:2603.18124, mar. 2026. Preprint; revisão por pares não concluída.

ESPANHA. Congreso de los Diputados. **Acuerdo para la renovación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, de 26 de febrero de 2025**. Madrid: Congreso de los Diputados, 2025a.

ESPANHA. **Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Principales datos sobre violencia de género: diciembre de 2025**. Madrid: Ministerio de Igualdad, 2026a.

ESPANHA. **Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Mujeres víctimas mortales por violencia de género**. Madrid: Ministerio de Igualdad, 2026b. Ficha estatística atualizada em 23 jan. 2026.

ESPANHA. Fiscalía General del Estado. **Memoria elevada al Gobierno de S. M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado: ejercicio 2024**. Madrid: Fiscalía General del Estado, 2025b.

ESPANHA. **Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica**. Boletín Oficial del Estado, n. 183, 1 ago. 2003.



ESPAÑA. **Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.** *Boletín Oficial del Estado*, n. 313, 29 dic. 2004.

ESPAÑA. Resolución de 29 de abril de 2025, de la Secretaría de Estado de Igualdad y para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, por la que se publica el **Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad de 22 de abril de 2025**, por el que se fijan los criterios de distribución y la distribución resultante para el ejercicio 2025 de los créditos presupuestarios destinados al desarrollo por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, y se formalizan los compromisos financieros resultantes. Madrid: Ministerio de Igualdad, 2025c. Publicada no *Boletín Oficial del Estado*, n. 106, p. 59784-59791, 2 mayo 2025.

ESPAÑA. Secretaría de Estado de Seguridad. **Instrucción 1/2025, de 15 de enero de 2025**, por la que se establece un nuevo protocolo para la valoración y gestión policial del nivel de riesgo de violencia de género y seguimiento de los casos a través del Sistema VioGén-2. Madrid: Ministerio del Interior, 2025d (eficácia a partir de 30 jun. 2025).

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026**. São Paulo: FBSP, 2026. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2026/07/anuario-2026.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2026.



FÓRUM NACIONAL DE JUÍZAS E JUÍZES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (FONAVID). **Enunciado n. 45.** As medidas protetivas de urgência previstas na Lei nº 11.340/2006 podem ser deferidas de forma autônoma, apenas com base na palavra da mulher em situação de violência, quando ausentes outros elementos probantes nos autos.

FUNDACIÓN ETICAS; FUNDACIÓN ANA BELLA. **Auditoría externa del sistema VioGén.** Barcelona: Fundación Eticas, 2022.

GRUPO PANDORA. **Instrumento de Avaliação de Violência Psicológica (IAMP): manual de aplicação.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, jul. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/07/instrumento-avaliacao-violencia-psicologica-iamp-manual.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2026.

HABIB, Gabriel. **Leis Penais Especiais** – Volume Único. Salvador: JusPodivm, 2024.

MAHONEY, M. R. *Legal images of battered women: redefining the issue of separation.* **Michigan Law Review**, v. 90, n. 1, p. 1-94, 1991.

MECANISMO DE SEGUIMENTO DA CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ (MESECVI). **Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres por Razones de Género (Femicidio/Feminicidio).** Washington, D.C.: OEA, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Campanha Alerta Lilás: Saúde da Mulher como Prevenção ao Feminicídio.** Belo Horizonte: MPMG, 2025. Notícia institucional divulgada em 1º ago. 2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Observatório Lilás: painel de dados, relatórios estatísticos e análises técnicas sobre violência doméstica e familiar contra a mulher**. Belo Horizonte: MPMG, 2026. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-lanca-observatorio-lilas-para-qualificar-atuacao-no-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher.shtml>. Acesso em: 20 ago. 2026. Apresentação institucional divulgada em 11 ago. 2026.

MYHILL, A.; HOHL, K. *The “golden thread”: coercive control and risk assessment for domestic violence*. *Journal of Interpersonal Violence*, v. 34, n. 21-22, p. 4477-4497, 2019.

ONTARIO. *Office of the Chief Coroner. Domestic Violence Death Review Committee: 2022-2023 annual report*. Toronto: Office of the Chief Coroner, 2025.

PIEROBOM DE ÁVILA, T.; MAGALHÃES, T. Q. S. **Itinerários processuais anteriores ao feminicídio: os limites da prevenção terciária**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 187, p. 355-395, 2022.

ROCHA, Luciana Lopes; FERNANDES, Máira Cristina Corrêa; OLIVEIRA, Suzana Massako Hirma Loreto de. **Guia interinstitucional de avaliação de risco para aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco (Fonar)**. Brasília, DF: CNJ: PNUD, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/versao-final-rev-guia-interinstitucional-de-avaliacao-de-risco-para-aplicacao-do-fonar.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2026.



SAGOT, M.; CARCEDO, A. *Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina: estudios de caso de diez países*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud, 2000.

STARK, E. *Coercive control: how men entrap women in personal life*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Processo em segredo de justiça**. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Sexta Turma, por unanimidade. Julgado em 13 ago. 2025. Publicado no DJEN de 18 ago. 2025. Informativo de Jurisprudência n. 860, de 2 set. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial n. 1.977.124/SP (2021/0391811-0)**. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Sexta Turma. Julgado em 5 abr. 2022, DJe 22 abr. 2022. Informativo de Jurisprudência n. 732, de 11 abr. 2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial n. 2.036.072/MG**. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Sexta Turma. Julgado em 22 ago. 2023. Publicado no DJe de 30 ago. 2023. Informativo de Jurisprudência n. 789, de 3 out. 2023. Registro n. 2021/0155684-9.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recursos Especiais n. 2.070.717/MG, 2.070.857/MG, 2.070.863/MG e 2.071.109/MG (Tema Repetitivo n. 1.249)**. Relator: Ministro Joel Ilan Paciornik. Relator para acórdão: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Terceira Seção. Julgados por maioria em 13 nov. 2024, DJEN 25 mar. 2025. Informativo de Jurisprudência n. 836, de 10 dez. 2024.



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.263/DF**. Requerente: Procuradora-Geral da República. Relator: Ministro Roberto Barroso. Plenário. Julgado em 25 abr. 2018, DJe n. 259, republicado em 28 out. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.275/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio; redator do acórdão: Ministro Edson Fachin. Plenário. Julgado em 1º mar. 2018. Publicado no DJe n. 45, de 7 mar. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.454/DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Plenário. Julgado em 15 abr. 2020. Publicado no DJe de 20 maio 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.138/DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Plenário. Julgado em 23 mar. 2022. Publicado no DJe de 9 jun. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.537.713/MG (Tema de Repercussão Geral n. 1.412)**. Relator: Ministro Edson Fachin. Plenário. Julgado, por unanimidade, em 19 ago. 2026. Acórdão pendente de publicação.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS. **Opuz v. Turkey, n. 33401/02**, sentença de 9 de junho de 2009.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS. **Kurt v. Austria [GC], n. 62903/15**, sentença de 15 de junho de 2021.



TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS. **Tunikova and Others v. Russia, n. 55974/16** e outros, sentença de 14 de dezembro de 2021.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS. **Landi v. Italy, n. 10929/19**, sentença de 7 de abril de 2022.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS. **De Giorgi v. Italy, n. 23735/19**, sentença de 16 de junho de 2022.

VASCONCELOS, N. M. et al. **Subnotificação de violência contra as mulheres: uma análise de duas fontes de dados**. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 29, n. 10, e07732023, 2024.

VITAL STRATEGIES. **Violência de gênero**: Recife. [S. l.]: *Vital Strategies*, 2024. *FactSheet*. Disponível em: [https://violenciaesaude.org/wp-content/uploads/2024/01/FactSheet\\_GBV\\_Recife\\_PORTUGUES-Final.pdf](https://violenciaesaude.org/wp-content/uploads/2024/01/FactSheet_GBV_Recife_PORTUGUES-Final.pdf). Acesso em: 19 ago. 2026.

VITAL STRATEGIES. **Relatório de atividades 2024**: Brasil. [S. l.]: *Vital Strategies*, 2025. Disponível em: <https://www.vitalstrategies.org/wp-content/uploads/Relatorio-de-Atividades-2024-Brasil.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2026.

20 anos  
da Lei Maria da Penha

 **MPMG**  
Ministério Público  
do Estado de Minas Gerais