REVISTA MAGSUL - MULTIDISCIPLINAR

FACULDADES MAGSUL

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER NA REGIÃO DE FRONTEIRA (BRASIL E PARAGUAI)

Matheus Tarchetti Peixoto[1]

RESUMO: O presente estudo tem como objetivo aprofundar a análise da eficácia das medidas protetivas de urgência em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher na região de fronteira, especialmente na fronteira seca do Brasil e Paraguai. Para isso, apresentou-se os elementos caracterizadores da violência doméstica e familiar contra a mulher, em ambos os Países, notadamente a legislação regente do tema em cada Estado. Ademais, buscou-se aprofundar os instrumentos dispostos na legislação de cada País a fim de resguardar os direitos das mulheres em situação de violência e como esses instrumentos repercutem nas regiões de fronteira, notadamente nas cidades gêmeas. Além disso, demonstrou-se os atuais instrumentos de cooperação jurídica internacional, e como a sua utilização prática ainda não reflete os anseios da sociedade quanto à salvaguarda dos direitos das mulheres. A relevância do presente trabalho se justifica na sua contribuição para a prática policial e a justiça criminal, sobretudo na proteção dos Direitos Humanos das mulheres vítimas.
Palavras-chave: Violência de gênero. Medidas Protetivas de Urgência. Região de Fronteira.

ABSTRACT: This study aims to deepen the analysis of the effectiveness of urgent protective measures in the context of domestic and family violence against women in border regions, particularly along the dry border between Brazil and Paraguay. To this end, it presents the defining elements of domestic and family violence against women in both countries, with particular attention to the legislation governing the matter in each State. Furthermore, it seeks to examine in greater depth the legal instruments established in each country to safeguard the rights of women in situations of violence, as well as how these instruments operate and impact border regions, especially in twin cities. In addition, the study highlights the existing instruments of international legal cooperation and how their practical application still falls short of society's expectations regarding the protection of women's rights. The relevance of this work lies in its contribution to police practice and criminal justice, particularly in the protection of the human rights of female victims.
Keywords: Gender Violence. Urgent Protective Measures. Border Region.

[1]Delegado de Polícia do Estado do Mato Grosso do Sul, graduação em Direito pela Uniderp, especialização em Direito Penal e Direito Processual Penal, especialização em investigação criminal e psicologia forense.

INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar contra a mulher é um tema que atualmente envolve toda a comunidade jurídica. A razão de tal atenção é, infelizmente, o crescente aumento anual dos casos de violência de gênero observados tanto nacionalmente quanto internacionalmente.

No Brasil, uma série de políticas públicas são implementadas rotineiramente. Do mesmo modo, diversas alterações legislativas são realizadas, especialmente em termos de majoração de pena dos crimes relacionados à violência de gênero, embora, na prática, visualiza-se que essas alterações muitas vezes não passam de meros simbolismos penais, sem eficácia plena.

Não se nega, todavia, grandes avanços do legislador ordinário no tocante à temática, notadamente em relação à natureza jurídica das medidas protetivas, que atualmente, após a modificação da Lei nº 11.340 de 2006 (LMP), trazida pela Lei nº 14.550 de 2023, passou a ser de tutela inibitória, isto é, podem ser concedidas independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro de boletim de ocorrência. Ademais, atualmente não há prazo mínimo estabelecido para a duração da medida protetiva, que perdura enquanto houver situação de risco.

A temática ganha destaque internacional, na medida em que há um esforço mundial para o combate à violência de gênero. Esses esforços são materializados em documentos internacionais que exprimem valores a serem observados pelos Estados que o ratificam. No Brasil, por exemplo, houve a incorporação da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher -Convenção de Belém do Pará (1994) - e da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979. No Paraguai, também houve a ratificação de tais instrumentos, o que demonstra a necessidade contínua de implementação de políticas resolutivas à problemática em ambos os Estados.

O foco do trabalho é a análise do tema em regiões de fronteira, especialmente nas denominadas “cidades gêmeas”, nas quais muitas vezes não há barreiras físicas entre dois países soberanos. Essas regiões estabelecem uma interseccionalidade cultural única, gerada pela miscigenação entre os povos residentes entre os Países soberanos que possuem legislações diversas para regerem as relações jurídicas de seu Estado. A questão é intrigante e se demonstra isso com um exemplo prático.

O Município de Ponta Porã, localizado no Estado do Mato Grosso do Sul (Brasil), possui fronteira seca, sem

demarcações territoriais visíveis, com a cidade de Pedro Juan Caballero (Paraguai). A interconexão entre ambos é evidente, na medida em que diversas famílias residem em uma cidade, mas exercem suas funções laborais e/ou outras atividades rotineiras na outra cidade coirmã. Suponha-se que uma vítima de violência doméstica e familiar resida em Ponta Porã, mas exerça suas funções laborais na cidade de Pedro Juan Caballero.

Nesse caso, a atenção à vítima deve ser redobrada, porquanto todo o arcabouço normativo protetivo da mulher em solo brasileiro não teria validade jurídica, *ab initio*, em território estrangeiro, e vice-versa. Essa vítima poderia sofrer violência no País vizinho, ao sair do trabalho, por exemplo, sem que isso repercutisse na esfera nacional.

A temática torna-se ainda mais intrigante quando se analisa a eficácia de políticas públicas relacionadas à repressão da situação de violência, como, por exemplo, o acompanhamento psicológico e familiar da vítima pelas entidades de acolhimento da rede de apoio; a fiscalização exercida pelos órgãos de segurança pública de medidas protetivas deferidas pelo Poder Judiciário; e outras políticas nacionais voltadas à proteção da vítima, já que esses órgãos públicos somente teriam a cidade de Ponta Porã, no exemplo citado, como limite territorial para exercerem tais funções. Ao contrário também se mostra válido, isto é, os órgãos da rede de proteção do Paraguai não tendem a realizar atividades protetivas e fiscalizatórias em território brasileiro, o que demanda urgente concentração de esforços para soluções conjuntas em prol da vítima.

O estudo irá demonstrar, por fim, que há mecanismos de cooperação jurídica internacional ratificados pelos Estados do Brasil e do Paraguai para reverter tal situação, embora seja de eficácia prática inexpressiva, especialmente pela complexidade e morosidade do procedimento.

METODOLOGIA

A metodologia proposta para o trabalho adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada em pesquisa bibliográfica. A metodologia consiste na análise de obras doutrinárias, artigos científicos, legislações, tratados internacionais e documentos oficiais que abordam o tema proposto, com o objetivo de reunir, comparar e interpretar diferentes perspectivas teóricas e jurídicas sobre a matéria.

A pesquisa bibliográfica foi conduzida por meio de levantamento sistemático em bases de dados e fontes jurídicas confiáveis, permitindo a construção de um referencial teórico consistente que

subsidia a discussão e a análise crítica do objeto de estudo.

DESENVOLVIMENTO

1.CONTEXTO NORMATIVO DO BRASIL.

No ordenamento jurídico brasileiro, diversos são os instrumentos jurídicos e políticos que dispõem a respeito da violência doméstica e familiar contra a mulher, porém, em uma perspectiva kelseniana, o marco normativo superior encontra-se na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Para além do supraprincípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), o próprio art. 5º, inciso I, do texto normativo prevê o direito à igualdade entre homens e mulheres. De mais a mais, há previsão expressa do art. 226, §8º, em relação a violência familiar, no seguinte:

> Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.
> (...)
> § 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Dessa forma, há mandamento constitucional para o Estado coibir a violência de gênero, especialmente no âmbito familiar.

Com isso, a doutrina considera que o principal marco legislativo editado se materializa na Lei nº 11.340 de 2006 (LMP), conhecida como "Lei Maria da Penha". Tal nome se deu em homenagem a Maria da Penha Maia Fernandes, que se tornou um símbolo na luta contra a violência doméstica e familiar contra a mulher, por ter sido vítima de duas tentativas de homicídio praticadas pelo seu ex-cônjuge[1].

Assim, em 1988, Maria da Penha denunciou o Estado Brasileiro à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA), o que resultou na condenação do Brasil no âmbito internacional, em notável negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres no Estado Brasileiro, violando o direito às garantias e proteção judiciais (Artigos 8º e 25 da Convenção Americana e Artigo 7º da Convenção de Belém do Pará). A partir disso, o Brasil editou a Lei nº 11.340 de 2006, cujo objetivo é coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, em consonância com o § 8º do art. 226 da Constituição Federal e os documentos internacionais editados pelo Brasil.

[1] https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html (acesso em 14/10/2025)

A referida lei dispõe, nos arts. 5º e 6º, como violência doméstica e familiar contra a mulher:

> Art. 5º Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial:(Vide Lei complementar nº 150, de 2015)
> I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;
> II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;
> III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.
> Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual.
> Art. 6º A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos.

Assim, visualiza-se que não é qualquer forma de violência contra a mulher que abarca a proteção do sistema normativo nacional. Isso porque, num primeiro aspecto, a violência deve ser causada com base no gênero. Ademais, deve estar relacionada ao âmbito da unidade doméstica; da unidade familiar; ou das relações íntimas de afeto. Essa especialização é de suma importância, uma vez que a interseccionalidade entre a violência e o gênero causa uma experimentação singular de prejuízos físicos, morais, psicológicos, entre outros.

É indiscutível que a violência pura e simples, exercida contra a mulher também deve ser combatida, mas quando essa violência é perpetrada com fundamento no gênero, demonstra-se um enraizado viés patriarcal e de dominação exercido em sociedades marcadas pela desigualdade de gênero. É isso, pois, que a legislação supracitada busca combater, tendo sido aprimorada ao decorrer dos anos, a fim de sempre buscar pela primazia na proteção da mulher vulnerável.

Conforme anteriormente explanado, o foco do trabalho é a análise das medidas de assistência à mulher em situação de violência e também o procedimento de medida protetiva de urgência, em especial na região fronteiriça. Nesse sentido, a LMP contém notável viés assistencialista e protetor (e com razão), visto que a mulher em situação de vulnerabilidade necessita de um olhar atento do Estado para que possa sair dessa situação com o mínimo de danos - dos mais diversos possíveis - já causados pela violência sofrida.

A LMP dispõe como diretrizes:

CAPÍTULO I

DAS MEDIDAS INTEGRADAS DE PREVENÇÃO

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

I - 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;

II - a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às conseqüências e à freqüência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;

III - o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar, de acordo com o estabelecido no inciso III do art. 1º , no inciso IV do art. 3º e no inciso IV do art. 221 da Constituição Federal;

IV - a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher;

V - a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

VI - a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;

VII - a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia;

VIII - a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia;

IX - o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Ao realizar a leitura dos incisos do art. 8º, verifica-se que o legislador buscou dar ampla primazia da rede de apoio à vítima de violência doméstica. Não se busca apenas realizar a repressividade penal, pois o pano de fundo do crime cometido contra a mulher é um “mix” de fatores sociais, culturais e políticos que demandam atuação do Estado em diversas áreas. Nesse sentido, a atuação envolve o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as polícias, os órgãos de assistência social, de saúde, de educação, entre outros, que formam, cada um exercendo suas funções, uma rede de

apoio especializada para a vítima de violência doméstica.

Em relação ao "caput" do Art. 8º, verifica-se que o legislador ordinário restringiu a atuação conjunta à "União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais". Em uma apressada leitura, poder-se-ia cogitar que restaria inviável a atuação conjunta entre dos Estados Soberanos em políticas públicas voltadas ao combate da violência contra a mulher.

Ocorre que essa não é a orientação hermenêutica mais adequada, notadamente pela previsão do Constituinte Originário de que a República Federativa do Brasil buscará integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação, sob manto dos princípios da prevalência dos direitos humanos; da defesa da paz; e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, o que demonstra eixos centrais de atuação no combate à violência de gênero. Assim dispôs o art. 4º da CF/88:

> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
> I - independência nacional;
> II - prevalência dos direitos humanos;
> III - autodeterminação dos povos;
> IV - não-intervenção;
> V - igualdade entre os Estados;
> VI - defesa da paz;
> VII - solução pacífica dos conflitos;
> VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
> IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
> X - concessão de asilo político.
> Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Nesse contexto, portanto, ainda que ausente previsão legal específica na LMP, há arcabouço constitucional que válida a atuação conjunta de Países diversos, especialmente nesse tema.

Essa atuação, inclusive, é melhor compreendida quando realizada com base no princípio da preponderância do interesse em uma "lógica invertida". Isso porque, em regra, questões que envolvem relações jurídicas entre Estados diversos e também questões que envolvem a criação de legislações de direito penal, civil e processual são de interesse direto da União.

Porém, em um País de dimensão continental, com enormes diversidades culturais de norte a sul, a preponderância do interesse, ao menos no tema sensível ora debatido, torna-se prioritária, em regiões de fronteira, para os Municípios coirmãos, que vivem dia a dia a sua particularidade fronteiriça no combate à violência doméstica, o que demanda a atuação descentralizada do tema.

Outro importante instrumento disposto no País é a instituição das medidas protetivas de urgência. Essas medidas são tutelas de urgência, de natureza inibitória, que buscam salvaguardar a mulher em situação de risco extremo, urgente, para o qual demanda uma análise judicial a fim de proferir decisão judicial com uma série de medidas que podem obrigar o ofensor e salvaguardar a vítima. O art. 22 da LMP dispõe de uma série de possibilidades de medidas de urgência que obrigam o ofensor, postas à disposição do julgador para aplicação de acordo com as necessidades do caso concreto, entre elas:

> Art. 22. Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras:
> I - suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro; 2003;
> II - afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;
> III - proibição de determinadas condutas, entre as quais:
> a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor;
> b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;
> c) frequentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida;
> IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar;
> V - prestação de alimentos provisionais ou provisórios.
> VI – comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação; e (Incluído pela Lei nº 13.984, de 2020)
> VII – acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio. (Incluído pela Lei nº 13.984, de 2020).

Impõe-se destacar que, atualmente, após modificação da LMP realizada pela Lei nº 14.550, de 2023, as medidas protetivas não possuem prazo de duração e independem de qualquer registro de ocorrência de fato criminoso, perdurando enquanto houver risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes. Isso reforça a natureza jurídica de tutela inibitória, e não de natureza cautelar penal, o que dependeria de uma ação penal de fundo para sua validade. Nesse sentido, inclusive, decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ) no tema repetitivo 1.239 [2]:

[2]https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1249&cod_tema_final=1249

> 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.

Ademais, rememora-se que o descumprimento da medida protetiva por parte do agressor ocasiona o cometimento de conduta criminosa, prevista no Art. 24-A da LMP, cuja pena é de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa, sem prejuízo à possibilidade de conversão da prisão em flagrante em preventiva, justamente para garantir a eficácia da medida protetiva de urgência, nos termos do Art. 313, III, do Código de Processo Penal.

Nesse arcabouço jurídico brasileiro, verifica-se que o legislador, com boa intenção, estabelece uma rede complexa de apoio à vítima e garante, ao menos na teoria e nas cidades “normais”, os instrumentos jurídicos necessários para combater esse mal. A prática forense ainda revela entraves no sistema que acabam por revitimizar a mulher em situação de violência, fazendo-a, muitas vezes, se afastar da rede de proteção.

Em muitos locais, a questão orçamentária ganha destaque, porquanto não há verba suficiente para efetivar uma rede de apoio sustentável e eficaz, o que ocasiona prejuízos aos direitos das vítimas. Em outros locais, como nas cidades gêmeas objeto do estudo, além de possíveis questões orçamentárias, o entrave se torna a complexa relação jurídica internacional.

2.CONTEXTO NORMATIVO DO PARAGUAI.

Já em relação ao ordenamento jurídico do Estado do Paraguai, rememora-se que este Estado é signatário, assim como o Brasil, da Convenção de Belém do Pará e da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, o que demonstra a necessidade de cumprimento das exigências internacionais relacionadas à proteção da mulher em violência doméstica.

O arcabouço normativo nesse Estado é formado, inicialmente, pela “Constitucion de La República del Paraguay”, como sendo o marco normativo que serve de vetor para as demais legislações ordinárias. Nesse sentido, dispõe a Carta Magna do Paraguai:

> Artículo 48 - DE LA IGUALDAD DE DERECHOS DEL HOMBRE Y DE LAMUJER
> El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.
> (...)
> Artículo 60 - DE LA PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA
> El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas destructoras de su solidaridad.

Tal qual no diploma constitucional do Brasil, no Paraguai há especial apreço pelo combate a desigualdade de gênero e também à violência doméstica e familiar, conforme disposição constitucional.

Esse viés foi confirmado pela “Ley Nº 5.777/2016, de protección integral de las mujeres contra toda forma de violencia” e pela “Ley Nº1.600, de 2000, Contra la violencia doméstica". Essa última inaugurou o sistema protetivo no País, dispondo especialmente sobre as medidas protetivas de urgência, no artigo 2º da norma, conforme a seguir:

> Artículo 2o.- Medidas de protección urgentes.
> Acreditada la verosimilitud de los hechos denunciados, el Juez de Paz instruirá um procedimiento especial de protección a favor de la víctima, y en el mismo acto podrá adoptar las siguientes medidas de protección, de conformidad a las circunstancias del caso y a lo solicitado por la víctima:
> a) ordenar la exclusión del denunciado del hogar donde habita el grupo familiar;
> b) prohibir el acceso del denunciado a la vivienda o lugares que signifiquen peligro para la víctima;
> c) en caso de salida de la vivienda de la víctima, disponer la entrega de sus efectos personales y los de los hijos menores, en su caso, al igual que los muebles de uso indispensable;
> d) disponer el reintegro al domicilio de la víctima que hubiera salido del mismo por razones de seguridad personal; excluyendo en tal caso al autor de los hechos;
> e) prohibir que se introduzcan o se mantengan armas, sustancias psicotrópicas y/o tóxicas en la vivienda, cuando las mismas se utilicen para intimidar, amenazar o causar daño a los miembros del grupo familiar; y
> f) cualquiera otra que a criterio del Juzgado proteja a la víctima.
> En todos los casos, las medidas ordenadas mantendrán su vigencia hasta que el Juez que las dictó ordene su levantamiento, sea de oficio o a petición de parte, por haber cesado las causas que les dieron origen, o haber terminado el procedimiento.

> Juntamente con la implementación de las medidas de protección ordenadas, el Juez dispondrá la entrega de copia de los antecedentes del caso al imputado y fijará día y hora para la realización de la audiencia prevista en el Artículo 4º de esta Ley.

No caso, verifica-se que a legislação do País vizinho implementa as medidas protetivas de forma parecida à normativa nacional, embora restrinja a sua duração à finalização do procedimento, e não à duração do risco, como ocorre no Brasil. Isso aproxima a medida protetiva do Paraguai a uma cautelar penal.

Já a "Ley 5.777/2016", mais recente, busca estabelecer políticas e estratégias de prevenção da violência contra a mulher, especialmente praticadas no âmbito da família ou unidade doméstica, no âmbito da comunidade, ou praticadas/toleradas pelo Estado, através de seus agentes. Assim, a lei dispõe de uma série de medidas integrativas entre os órgãos de atuação naquele Estado com o fim de proteção da mulher em situação de violência doméstica.

Essa lei promoveu alterações importantes no sistema jurídico, especialmente em relação às medidas protetivas de urgência, pois promoveu novas formas proteção, sem prejuízo àquelas trazidas pela lei anterior:

> Artículo 43.- Medidas de protección. Las medidas de protección, sin perjuicio de lo establecido en la Ley N° 1600/00 "Contra la Violencia Doméstica" son las siguientes:
> a) Ordenar en los casos de violencia entre cónyuges, convivientes o parejas sentimentales aunque se traten de relaciones vigentes o finalizadas que la persona denunciada se mantenga a una distancia determinada mínima de la mujer en situación de violencia, sus hijos e hijas o de otras personas vinculadas a ella, así como su vivienda, o cualquier otro espacio donde acontezca la violencia. Cuando la persona denunciada y la victima trabajen o estudien en el mismo lugar, se ordenará esta medida adecuándola para garantizar la integridad de la mujer; sin que se vean afectados los derechos laborales de la misma.
> b) Prohibir a la persona denunciada que, de manera directa o indirecta, realice actos de persecución, intimidación o acoso a la mujer agredida o algún integrante de su familia o dependientes.
> c) En caso de violencia contra niñas y adolescentes mujeres los Juzgados de Paz deberán tomar las medidas comprendidas en esta Ley o cualquiera de las medidas de protección urgentes previstas en el Código de la Niñez y la Adolescencia y remitir las actuaciones al Juzgado de la Niñez y la Adolescencia dentro de las 48 (cuarenta y ocho) horas.
> d) Disponer la custodia policial en el lugar donde se encuentre la mujer agredida por el tiempo que se considere conveniente.
> e) Disponer el inventario de los bienes de la comunidad conyugal o los comunes de la pareja, y de los bienes propios de la mujer en situación de violencia, de la sociedad comercial o cualquier otro bien que compartan la mujer y la persona denunciada.
> f) Emitir una orden judicial de protección y auxilio a favor de la denunciante. La víctima portará copia de esta orden para que

> pueda acudir a la autoridad más cercana en caso de amenaza de agresión fuera o dentro de su domicilio.
> g) Adoptar cualquier otra medida que se considere necesaria.
> El Juzgado Penal de Garantías o de Paz que tenga a su cargo resolver la solicitud de implementación de medidas de protección, comunicará a la autoridad policial competente más cercana la medida a ser implementada.
> La resolución que ordene medidas de protección, apercibirá a las partes que incurrirán en el hecho punible de desacato en caso de incumplimiento de una o varias de las medidas dictadas.

Pelo exposto, verifica-se que o sistema normativo do Paraguai também buscou enfatizar a luta contra a violência doméstica e familiar contra a mulher, ao menos na teoria, o que reforça a ideia de necessidade de cooperação internacional dos Países em relação às cidades fronteiriças.

3. DO IMPASSE JURÍDICO TRANSFRONTEIRIÇO, DA TERRITORIALIDADE DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA E DAS AÇÕES DA REDE DE PROTEÇÃO.

Conforme brevemente comentado anteriormente, o foco do artigo é analisar a perspectiva da violência doméstica na região de fronteira, notadamente nas cidades gêmeas, que formam uma conurbação com características únicas. O Brasil possui atualmente 33 cidades gêmeas nacionais, de acordo com o art. 1º da Portaria nº 2.507, do Ministério do Desenvolvimento Regional:

> Art. 1º Serão considerados cidades gêmeas os Municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações ”condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

A necessidade de políticas públicas específicas voltadas a essas cidades é evidente, uma vez que envolve diferentes ordenamentos jurídicos aplicáveis a cada parte da “mesma cidade”, para um povo que possui características culturais parecidas, embora muitas vezes características socioeconômicas diversas. Isso porque em algumas cidades gêmeas, embora fisicamente interligadas, há diferentes problemáticas relacionadas às Políticas Públicas fornecidas à população. A título de exemplo, há cidades em que, de um lado, está estabelecida uma rede básica de saneamento, enquanto no outro isso não ocorre. Do mesmo modo, há cidades gêmeas em que o Estado fornece tratamentos de saúde de forma gratuita, porém a poucos metros de distância, no outro País, não há esse direito, ou então esse direito à saúde é

sucateado. Essas diversidades demandam atenção e atuação conjunta dos Países, a fim de não criar distinções díspares entre povos comumente inter-relacionados, que muitas das vezes possuem ambas as nacionalidades e acabam sendo vetores das políticas públicas de ambos os Países, que não se “conversam".

No tocante à violência doméstica e familiar contra a mulher, o tema é ainda mais sensível. Além desses diversos fatores socioeconômicos que, fatalmente, interferem no ambiente doméstico e familiar, as mulheres vítimas de violência em região de fronteira, especialmente nas cidades gêmeas, estão expostas a uma hipervulnerabilidade ocasionada pela eficácia limitada quanto às medidas protetivas e ao apoio da rede de proteção, porquanto as ordens judiciais e as políticas protecionistas estão, em uma primeira análise, limitadas ao ordenamento jurídico nacional do País em que foram editadas.

Assim, por exemplo, as medidas protetivas deferidas pelo Poder Judiciário do Brasil não possuem qualquer eficácia jurídica no território Paraguaio, em decorrência da soberania ínsita a cada País. É de fácil percepção que nas cidades gêmeas isso ocasionará problemas, uma vez que em muitas ocasiões as mulheres vítimas moram em um País, mas trabalham ou frequentam outro País diariamente.

Do mesmo modo, a rede de proteção à mulher, composta por diversos atores dos mais variados serviços auxiliares (saúde, justiça, segurança pública e assistência social), também comumente está limitada ao território nacional do País, o que ocasiona atendimento incompleto e não eficaz à pessoa vulnerável. Não se nega que há um esforço desses órgãos em realizarem atos cooperativos com os mesmos atores no País vizinho, ainda que informalmente ou extraoficialmente.

Porém, a realidade é que a eficácia da rede de proteção demanda a reformulação do sistema de forma oficial, com estabelecimento de metas compartilhadas e políticas conjuntas que estejam alinhadas com o fim de proteção à mulher em situação de violência. O acompanhamento psicológico, por exemplo, requer um método concatenado de início, meio e fim, como forma de abordagem à vítima. Assim, não seria coerente incluir essa vítima em acompanhamento psicológico tanto em um País, quanto em outro, ou que tais países realizassem alternativamente tais atendimentos. O ideal seria o acompanhamento de um(a) só profissional, que possa realizar o atendimento da rede em ambos os Países e que isso tenha validade jurídica também em ambos os Estados. O mesmo se aplica a todas as outras políticas públicas voltadas ao enfrentamento da

violência doméstica e familiar contra a mulher.

Dessa forma, o desafio do sistema de justiça é encontrar saídas viáveis no âmbito da cooperação jurídica internacional, que possam conferir validade às medidas judiciais deferidas, e o desafio dos Entes Políticos é estabelecer cooperação internacional entre os Países quanto às medidas relacionadas à rede de apoio à vítima.

4. POSSÍVEL SOLUÇÃO DE COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL NA MATÉRIA.

O desafio posto é encontrar medidas eficazes de cooperação entre os Estados, seja jurídica, seja outro tipo de cooperação que envolva a proteção da mulher em situação de violência.

Especificamente quanto à cooperação jurídica, o grande desafio é que o método adotado seja célere e menos burocrático, porquanto é de notório conhecimento que as demandas envolvendo vítimas de violência doméstica e familiar requerem urgência na apreciação, sob pena de causarem um mal maior.

Inicialmente, rechaça-se qualquer ideia relacionada à necessidade da vítima se dirigir às autoridades de ambos os países para que possa ter a completa proteção. Isso porque é evidente a revitimização causada pelo processo burocrático de ter que vivenciar e reviver a violência diversas vezes por diferentes autoridades. Em sendo autoridades oficiais do Estado, a doutrina fala em vitimização secundária, que é ocasionada pela falha ou ineficácia do sistema de justiça ou da rede de proteção que faz com que a vítima experimente diversas vezes a situação violadora.

Nesse contexto, o instrumento adequado que ora se propõe a resolver o problema nas cidades gêmeas fronteiriças, especialmente no Brasil e Paraguai, é a materialização e sistematização do ACORDO SOBRE O RECONHECIMENTO MÚTUO DE MEDIDAS DE PROTEÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÕES DE VIOLÊNCIA DE GÊNERO ENTRE ESTADOS PARTES DO MERCOSUL E ESTADOS ASSOCIADOS[3]. Esse acordo realizado pelos países do MERCOSUL (Brasil; Paraguai; Uruguai; Bolívia; Chile; e Equador) demonstra ser um importante marco para a cooperação jurídica internacional, que busca reconhecer e executar as medidas de proteção emitidas por um Estado, em outro Estado integrante do acordo, por meio de uma Ordem

3 https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx

MERCOSUL de Proteção (OMP). Nesse sentido estabelece os arts. 1 e 2 do acordo:

> ARTIGO 1 OBJETO
> 1. O presente Acordo estabelece regras para o reconhecimento e execução de medidas de proteção em favor da mulher em situação de violência de gênero, emitidas por uma Autoridade Competente de uma parte e transmitidas a outra parte por meio de uma Ordem MERCOSUL de Proteção (OMP).
> 2. A OMP será transmitida por meio das Autoridades Centrais em conformidade com o artigo 7 do presente Acordo.
> 3. As partes reconhecerão a OMP com base nas disposições do presente Acordo e em conformidade com sua legislação nacional.
>
> ARTIGO 2
> DEFINIÇÕES
> 1. Autoridade Competente: é a autoridade judiciária que, de acordo com o ordenamento jurídico interno de cada parte, é competente para emitir ou executar uma OMP.
> 2. Estado Emissor: é a parte na qual foi emitida a medida de proteção que constitui a
> base para a emissão de uma OMP.
> 3. Estado Executor: é a parte à qual é exigido o reconhecimento e a execução de uma OMP.
> 4. Ordem MERCOSUL de Proteção (OMP): é a decisão proferida pela Autoridade Competente de uma parte deste Acordo, que emitiu medida de proteção em favor de
> uma mulher em situação de violência de gênero, para fins de seu reconhecimento e execução em outra parte.
> 5. Violência de gênero: é qualquer ação ou conduta baseada em gênero que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico, tanto na esfera pública quanto na privada.

A grande questão, para a eficácia da medida, além de sua ampla divulgação e sistematização nas regiões fronteiriças, é o Estado estabelecer autoridades centrais próximas aos locais onde serão executadas as medidas, sob pena de ocorrer demora excessiva. A título de exemplo, atualmente o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) exerce a função de autoridade central para os acordos internacionais em vigor, sendo que este órgão se subdivide em diversas coordenações.

O modelo ideal seria a implementação, ao menos, de uma coordenação especializada para o tratamento das medidas de urgência, que receba de forma célere as determinações judiciais, assim como repasse ao País vizinho. Com isso, busca-se que as medidas judiciais de urgência sejam implementadas o mais rápido possível, com reduzida burocracia entre os envolvidos.

Assim, em sendo requerido pela vítima, a Autoridade Judiciária, ao deferir a medida de urgência, encaminhará diretamente o procedimento instaurado para a autoridade central, a fim de que esta possa encaminhá-la à autoridade central do outro País.

O acordo prevê como possíveis uma ou mais das seguintes medidas de proteção:

> ARTIGO 5
> 1. A OMP só poderá ser emitida quando a Autoridade Competente do Estado Emissor tiver emitido uma ou mais das seguintes medidas de proteção:
> a) proibição de entrar em localidades ou lugares ou em certas áreas em que a mulher resida ou em que se encontre temporariamente por qualquer motivo;
> b) proibição ou restrição de contato, sob qualquer forma, com a mulher, inclusive por telefone, e-mail ou correio, ou por qualquer outro meio;
> c) proibição ou restrição de aproximação da mulher a uma distância inferior à prescrita, incluindo ou não o uso de dispositivos de geolocalização e rastreamento;
> d) suspensão do direito de posse, porte e uso de arma, com obrigação de depositá-la no local indicado;
> e) qualquer outra medida necessária para garantir a segurança da mulher, pôr fim à situação de violência e evitar a repetição de qualquer ato de perturbação ou intimidação, agressão e maus-tratos perpetrado pelo agressor.
> 2. Uma OMP poderá ser emitida quando a mulher visite ou resida transitória, temporária ou permanentemente no território de outra parte, independentemente de
> sua situação migratória.

Assim, verifica-se que há total compatibilidade com as medidas já utilizadas no Brasil e no Paraguai, o que facilita o trâmite entre os Países.

A grande questão ainda a ser debatida gira em torno do prazo de duração da medida de urgência, considerando, conforme anteriormente citado, os distintos prazos adotados pelos Países.

Nesse aspecto, é importante a sensibilização dos legisladores do Paraguai, a fim de que compatibilize a legislação do País para que a duração da medida de urgência não tenha prazo definido - assim como no Brasil, mas que tenha vigor enquanto há risco concreto para a mulher em situação de violência.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida no estudo demonstra que a violência doméstica e familiar contra a mulher, especialmente nas regiões de fronteira entre Brasil e Paraguai, revela desafios específicos que transcendem as barreiras territoriais e jurídicas de cada Estado. A coexistência de diferentes ordenamentos legais em espaços geograficamente integrados cria situações de hipervulnerabilidade para as vítimas, notadamente pela ausência de integração entre os sistemas da rede de proteção.

Embora tanto o Brasil quanto o Paraguai disponham de legislações protetivas e alinhadas aos tratados internacionais sobre a proteção dos direitos das mulheres, a aplicação prática dessas normas nas cidades gêmeas ainda encontra barreiras significativas, o que demanda atenção dos órgãos públicos competentes.

Nesse cenário, o Acordo sobre o Reconhecimento Mútuo de Medidas de Proteção às Mulheres em Situações de Violência de Gênero entre os Estados Partes

do MERCOSUL se propõe a ser um instrumento promissor para a superação dos impasses transfronteiriços, desde que seja implementado como um instrumento desburocratizado e célere, além de descentralizado. Essa implementação representa grande avanço na uma rede protetiva internacional integrada nas regiões de fronteira, nas quais, conforme exaustivamente debatido, há intenso fluxo diário de vítimas de violência doméstica.

Por fim, conclui-se que somente com essa articulação binacional será possível garantir que a proteção dos direitos humanos das mulheres ultrapasse fronteiras geográficas e se concretize como um compromisso efetivo entre as nações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Legislação e Jurisprudência (Brasil)

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Seção). **Tema Repetitivo 1249.** Define a natureza jurídica das medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha. Brasília, DF: STJ, [2024]. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1249&cod_tema_final=1249. Acesso em: 15 out. 2025.

Legislação (Paraguai)

PARAGUAI. [Constituição (1992)]. **Constitución de la República de Paraguay.** Asunción: Convención Nacional Constituyente, 1992. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion_de_la_republica_del_paraguay.pdf. Acesso em: 21 out. 2025.

PARAGUAI. **Ley nº 1.600, de 6 de outubro de 2000.** Contra la violencia doméstica. Asunción: Poder Legislativo, [2000]. Disponível em: https://paraguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-1600-oct-6-2000/gdoc/. Acesso em: 21 out. 2025.

PARAGUAI. **Ley nº 5.777, de 27 de dezembro de 2016**. De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia. Asunción: Poder Legislativo, [2016]. Disponível em: https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8356/ley-n-5777-de-

proteccion-integral-a-las-mujeres-

contra-toda-forma-de-violencia.

Acesso em: 21 out. 2025.

Documentos Eletrônicos / Sites

INSTITUTO MARIA DA PENHA. **Quem é Maria da Penha**. Fortaleza, c2023. Disponível em: https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html. Acesso em: 21 out. 2025.