



RELATÓRIO DE ANÁLISE

SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS

GT PORTARIA CNJ Nº 259/2020

TEMA: FORMULÁRIO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DE RISCO

JUÍZA EUNICE PRADO

TJPE/AMB Lab/AMB Mulheres/ENFAM

DE RECIFE PARA BRASÍLIA, 13/08/2021.



Recife, 13 de agosto de 2021.

EXMO SR MINISTRO LUIZ FUX
EXMA SRA CONSELHEIRA DO CNJ TÂNIA RECKZIEGL
EXMA SRA PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA MARIA
CRISTIANA ZIOUVA

Honrada por ter participado do Grupo de Trabalho criado pela Portaria CNJ nº 70/2020, tendo auxiliado na elaboração da Campanha Sinal Vermelho, e por integrar o Grupo de Trabalho criado para dar sequência às atividades, para elaboração de estudos e propostas visando ao combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, na gestão do Min. Luiz Fux, por meio da Portaria CNJ nº 259/2020, venho apresentar este Relatório de Análise quanto a soluções tecnológicas envolvendo o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, no cenário após a recente aprovação da Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021.

No ensejo, coloco-me à disposição para colaborar no que for necessário, sobretudo nas áreas em que atuo, Tecnologia Aplicada ao Direito e Design Organizacional Aplicado ao Poder Judiciário, para desenvolver estudos e projetos seja na **ENFAM**, onde sou mestrande e participante do Grupo de Pesquisa **GEPI9** - Legal Design, Visual Law, Transmedia Law, Design Organizacional do Poder Judiciário e outros processos de aprendizagem aplicados ao Direito e à Administração Pública, seja no **AMB Lab** - Laboratório de Inovação e Inteligência da Associação dos Magistrados Brasileiros, onde estou como membro do Conselho de Inovação para a Justiça Estadual.

Respeitosamente,

Eunice Prado
Juíza do TJPE



04

QUAL ERA O PROBLEMA

05

O AVANÇO COM A LEI Nº 14.149/2021

06

QUAL É O PROBLEMA AGORA?

07

URGÊNCIA DE SOLUÇÃO

08

SUGESTÕES

QUAL ERA O PROBLEMA

A Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5 de 03/03/2020, publicada no DJe/CNJ de 04/03/2020, em seu art. 3º, caput, dispõe o seguinte:

Art. 3º O Formulário Nacional de Avaliação de Risco **será preferencialmente** aplicado pela **Polícia Civil** no momento do registro da ocorrência policial, ou, na impossibilidade, pela equipe do Ministério Público ou do Poder Judiciário, por ocasião do primeiro atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar.

Parágrafo único. É facultada a utilização do modelo de Formulário Nacional de Avaliação de Risco por outras instituições, públicas ou privadas, que atuem na área da prevenção e do enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Isso significa que, na prática, a aplicação efetiva dependia de ampla articulação nos Estados, capitaneada pelas Coordenadorias da Mulher nos tribunais, para formalizar convênios/acordos de cooperação, a fim de obter a adesão das Polícias Cíveis – sobretudo considerando o princípio constitucional da separação dos Poderes.

Afinal, é fato inconteste que um ato infralegal emitido pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público não poderia mesmo ter o condão de obrigar o Poder Executivo dos Estados.

Como é cediço, de acordo com o art. 144, § 6º da CF, as polícias cíveis subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

O AVANÇO COM A LEI Nº 14.149/2021

A partir da publicação da Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021, no D.O.U. de 06/05/2020, que tem uma redação ligeiramente diferente ("deve ser preferencialmente aplicado"), houve um inegável avanço.

O advento de tal lei federal, aplicável a todo o território nacional, significa uma superação do problema antes apontado (de que a Resolução Conjunta é um ato infralegal do Poder Judiciário que não podia obrigar/vincular outro Poder, no caso o Poder Executivo dos Estados).

Contudo, a aplicação prática do formulário ainda é uma questão em aberto, pois a lei foi omissa nesse ponto, como será adiante demonstrado neste Relatório.

Vejamos a sutileza da mudança de redação constante na nova lei, em relação à Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020:

Art. 2º (...)

§ 2º O Formulário Nacional de Avaliação de Risco **deve ser preferencialmente aplicado** pela Polícia Civil no momento de 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.

§ 3º É facultada a utilização do modelo de Formulário Nacional de Avaliação de Risco por outros órgãos e entidades públicas ou privadas que atuem na área de prevenção e de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

QUAL É O PROBLEMA AGORA?

Basta uma rápida pesquisa nos diversos sites de polícias civis, MP e tribunais estaduais para perceber que não há a menor uniformização e sistematização da aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco.

O que se vê na internet, nos portais das polícias, MP e tribunais, é o mero arquivo do formulário em PDF, disponível para download. Mais elaborada é a solução do TJSC, que disponibilizou dois tipos de link para preenchimento online, também acessível no sistema E-proc: um de preenchimento completo para usuários internos que já participaram de curso de capacitação (magistrados, membros do MP, servidores e membros da Polícia Civil); e outro para usuários externos ou agentes estatais ainda não capacitados, que podem preencher somente a primeira parte do formulário.

Vejamos:

<https://www.tjsc.jus.br/web/violencia-contra-a-mulher/formulario-nacional-de-avaliacao-de-risco>

URGÊNCIA DE SOLUÇÃO

Em relação ao Formulário Nacional de Avaliação de Risco, caso não sejam adotadas, o quanto antes, medidas práticas de preenchimento uniformizado e coleta de dados com estruturação inteligente, o Brasil irá desperdiçar e subutilizar, em razão da falta de organização, um extraordinário instrumento que poderá embasar inúmeras políticas públicas para enfrentar uma das maiores chagas da sociedade brasileira, que é a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Cabe lembrar que, quando a Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5 de 03/03/2020 foi publicada, estava prevista ampla divulgação e capacitação a respeito do formulário, porém alguns dias depois, em 11/03/2020, foi declarada a situação de pandemia de Covid-19 pela Organização Mundial da Saúde. Os esforços do CNJ foram então direcionados no sentido de buscar solução para a situação emergencial de atendimento das vítimas de violência doméstica com dificuldade de pedir socorro em razão do distanciamento social, gerando a Campanha Sinal Vermelho.

Agora que a Campanha Sinal Vermelho está bem estabelecida e até se tornou lei federal recentemente (Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021), as atenções das instituições se voltam para a questão da efetiva implantação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco. O que se vê em todo o Brasil são cursos e capacitações a respeito do assunto que começam a acontecer, e o que será visto no futuro próximo certamente será: agentes públicos começando a usar e preencher o formulário em PDF ou arquivo editável, começando a embasar melhor a atuação do poder público de acordo com o risco de cada caso concreto - finalidade maior do formulário, porém de forma pulverizada e "solta", perdendo-se o potencial da valiosa coleta e estruturação das informações que poderia ter, desde já, esse extraordinário instrumento de formulação de políticas públicas orientadas a dados.

Se nada for feito no sentido de um sistema informatizado nacional uniformizador, o Formulário Nacional de Avaliação de Risco terá impacto imediato numa visão louvável porém **micro** da questão, totalmente **pulverizado** entre as 27 Unidades da Federação, enquanto as soluções a seguir sugeridas representam uma busca para proporcionar também uma análise **macro** do impacto do Formulário no enfrentamento à violência doméstica no Brasil, do ponto de vista da formulação de políticas públicas.

SOLUÇÕES SUGERIDAS

Considerando que o Formulário Nacional de Avaliação de Risco é um instrumento que pode ser preenchido por diversos atores (Polícia Civil, MP, servidores do Judiciário, e outras instituições públicas ou privadas, de todas as 27 Unidades da Federação, e até mesmo a própria vítima – a principal interessada), sugere-se **a criação de um só portal**, ou seja, de uma página na internet, para concentrar o preenchimento por todo e qualquer usuário, levando em conta seu perfil.

Para tanto, o design do site deverá ter uma apresentação visual simples e intuitiva, que permita uma boa experiência de navegação em qualquer dispositivo (desktop, notebook, celular e tablet), e que tenha um fluxo adequado quanto ao encaminhamento.

O perfil do usuário e a possibilidade de preencher ou não o formulário completo pode ser definido a partir do cadastro, com confirmação enviada sempre via e-mail funcional se o usuário for servidor público. Para usuários externos, não servidores públicos, é que poderá ser permitido o cadastro com e-mail corporativo ou pessoal, sendo possível também limitar-lhes o acesso na parte do formulário que exige treinamento/capacitação ou conhecimento técnico.

Outra possibilidade é também haver um link que remeta a pedido online de medida protetiva, encaminhado junto com o formulário preenchido. Iniciativas que podem servir de modelo são do TJMS e TJRJ. Vejamos:

<https://sistemas.tjms.jus.br/medidaProtetiva/>

<https://maria-penha-virtual.tjrj.jus.br/>

Em pesquisa ao Registro.br, estão disponíveis os seguintes domínios:

www.formularioderisco.jus.br

www.formularioderisco.mp.br

www.formularioderisco.gov.br

www.formularioderisco.com.br

O Registro.br é o departamento do NIC.br (Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR) responsável pelas atividades de registro e manutenção dos nomes de domínios que usam o .br.

A categoria JUS.BR destina-se aos órgãos do Poder Judiciário. Exige-se autorização do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e também é obrigatório informar DNSSEC.

A categoria MP.BR destina-se aos órgãos do Ministério Público. Exige-se autorização do Conselho Nacional do Ministério Público, e também é obrigatório informar DNSSEC.

A categoria GOV.BR destina-se ao Governo Federal. Exige-se autorização da Secretaria de Governo Digital, do Ministério da Economia. Os Órgãos estaduais e municipais, como Prefeituras e Câmaras, devem solicitar o registro sob a sigla de seu Estado (ex.: al.gov.br, sp.gov.br, etc).

A categoria COM.BR destina-se a atividades comerciais.

Caso o Poder Judiciário brasileiro decida se afirmar ainda mais como **protagonista** no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, sugere-se o registro dos domínios www.formularioderisco.jus.br e www.medidasprotetivas.jus.br, não só porque está em sua esfera de atribuição a possibilidade de fazê-lo, mas também porque, dessa forma, o tema tão importante para a sociedade não ficaria à mercê de questões e crises políticas, bem como mudanças de governo, que pudessem resultar em descontinuidade e retrocessos, na hipótese de aderir a sistemas desenvolvidos pelo Poder Executivo via Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Sobretudo o domínio www.medidasprotetivas.jus.br se justifica ainda mais que seja .JUS.BR porque, afinal, quem decide pela concessão ou não, e pela homologação da medida protetiva excepcionalmente concedida pelo(a) delegado(a), é o(a) juiz(a). O **design do fluxo** deverá levar em conta o encaminhamento ao tribunal correspondente, de acordo com seu respectivo sistema (SAJ, PJe, Projudi, Eproc etc.).

A propósito, ainda quanto ao design do fluxo, e levando em conta o advento do **BNMPU – Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência**, a medida protetiva que seja requerida online e os formulários de avaliação de risco preenchidos on line poderão alimentar o BNMPU, caso haja **comunicação e interoperabilidade entre os sistemas**.

Quanto ao domínio www.formularioderisco.jus.br, nada impede que o Poder Judiciário entre em entendimento com o CNMP e o Poder Executivo dos Estados e DF, e formalize instrumento (**acordo de cooperação** ou equivalente) definindo que será usado apenas esse domínio (e não www.formularioderisco.mp.br, www.formularioderisco.gov.br e www.formularioderisco.com.br), como medida de racionalização e efetividade.

Unificando num só portal, poderá haver áreas destinadas a cada tipo de usuário, de acordo com seu **perfil de acesso**. A justificativa do domínio ser .JUS.BR é, como dito acima, o fato de ser do Poder Judiciário a competência para conceder/homologar a medida protetiva, independentemente de quem preencheu o Formulário.

É possível, também, que via AMB se construa um entendimento com o Congresso Nacional para definir a questão mediante lei federal (alterando nesse ponto a Lei nº 14.149/2021), estabelecendo os domínios www.medidasprotetivas.jus.br e www.formularioderisco.jus.br para uso por todos os atores e em todo o território nacional, a fim de conferir total segurança jurídica e legitimidade a essas soluções.

A propósito, é de se destacar que, no texto original e com as recentes alterações na Lei Maria da Penha, **dois bancos de dados da máxima relevância ficaram a cargo, respectivamente, do Ministério Público e do Poder Judiciário**. Explica-se: desde sua redação original de 2006, a Lei Maria da Penha dispõe no Capítulo III, "Da Atuação do Ministério Público", no art. 26, III, que caberá ao Ministério Público cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Porém, **uma década se passou até que o cadastro se tornasse realidade: somente em 2016 foi instituído o CNVD – Cadastro Nacional de Violência Doméstica, criado pela Resolução CNMP nº 135/2016**, determinando que os Ministérios Públicos estaduais promovam a inserção, em tal banco de dados, de todos os processos em que haja aplicação da Lei Maria da Penha, inclusive os casos de feminicídio praticado em contexto de violência doméstica contra a mulher.

O CNVD está em sua segunda versão e pode ser acessado no seguinte link (restrito a membros do MP com login e senha):

<https://scnvd.cnmp.mp.br/login.seam?cid=1219624>

O Manual Técnico de Utilização do Webservice pode ser acessado no seguinte link:

<https://scnvd.cnmp.mp.br/resources/pdf/ManualTecnico-CNVD.pdf>

O **outro banco de dados em relação ao qual há expressa previsão legal** desde a Lei 13.287, de 13/05/2019, que acrescentou o art. 38-A à Lei Maria da Penha, é justamente o banco de dados para registro das medidas protetivas de urgência, mantido e regulamentado pelo CNJ por expressa disposição da lei, que **vem a ser o atual BNMPU - Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência**, recentemente implementado, conforme o link abaixo:

https://bnmpu.cnj.jus.br/s/violencia-domestica/app/dashboards#/view/6bb01ed0-c597-11eb-86f4-450bcc52eb23?_g=h@2463b39&_a=h@e7e4ea4

Note-se a **diferença**:

- a) Em relação à instituição que deve cuidar do cadastro dos casos de violência doméstica, há expressa previsão legal no sentido de ficar a cargo do Ministério Público, por isso foi criado o CNVD;
- b) Em relação à instituição que deve cuidar do registro das medidas protetivas de urgência, há expressa previsão legal no sentido de ficar a cargo do Conselho Nacional de Justiça, por isso foi criado o BNMPU;
- c) Contudo, em relação ao Formulário Nacional de Avaliação de Risco, **a lei foi omissa quanto ao registro online e a quem caberia organizá-lo**, e ainda prevê que diversas instituições podem preencher o formulário (Polícia Civil, MP, Judiciário e até outras entidades públicas e privadas que atuem na temática da violência doméstica).

Como se percebe, **há uma lacuna importante na Lei nº 14.149, de 05/05/2019**, de modo que se defende neste relatório que a solução online **www.formularioderisco.jus.br** fique a cargo do CNJ porque os juízes e as juízas é que dão a palavra final sobre as medidas protetivas aplicadas de acordo com as informações do formulário. Por tal razão, é que também se sugere que fique a cargo do CNJ a solução online do portal **www.medidasprotetivas.jus.br**.

Em resumo:

- Qualquer mulher poderá pedir medidas protetivas online de qualquer lugar do Brasil, no portal único para tal finalidade, sendo direcionada ao preenchimento do formulário nacional de avaliação de risco que também estará num só portal, onde haverá direcionamento ao Tribunal correspondente (esses fluxos precisam ser muito bem desenhados);
- Qualquer ator do sistema de Justiça, de órgão público, da iniciativa privada ou do terceiro setor atuante na área da violência doméstica, devidamente cadastrado na plataforma, de qualquer lugar do Brasil, poderá preencher o formulário, havendo níveis de acesso ao formulário parcial e completo a depender do perfil/capacitação;
- Todas as informações estarão condensadas num só lugar (em seu respectivo portal nacional), permitindo a construção de um valioso banco de dados de fundamental importância para a formulação de políticas públicas cada vez mais adequadas e efetivas, por estarem **orientadas a dados**.

Sugere-se, para a criação da plataforma, a utilização do método de **design thinking** com a participação de membros do MP e do Judiciário que compuseram o Grupo de Trabalho que ajudou a criar o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, além de membros da AMB Mulheres/AMBLab e do FONAVID, bem como participantes dos projetos acima mencionados do TJSC, TJMS e TJRJ (que poderão dar *insights* a partir das experiências acumuladas desde que seus sistemas pioneiros estão em uso), tudo junto a técnicos de TI do CNJ habituados a criar produtos tecnológicos levando em conta os diferentes sistemas de processo eletrônico dos tribunais brasileiros – providências essenciais aos desenhos de fluxo.

Essencial, ainda, a participação dos atores que, no CNJ, estão envolvidos com o BNMPU (Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência) e o DataJud.

Sugere-se, para o design do sistema, o intercâmbio de ideias e informações com os técnicos e membros do Comitê Gestor do Cadastro Nacional de Casos de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, cuja composição atual encontra-se estabelecida pela seguinte Portaria do CNMP: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova-versao/2016/2016.Portaria-CNMP-PRESI-040-1.pdf

Sugere-se também convite a técnicos do SERPRO responsáveis pela criação do sistema de Delegacia Virtual, que já atende aos Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins, e que inclui recursos de **acessibilidade para pessoas com deficiência visual ou motora**.

Vejamos: <https://delegaciavirtual.sinesp.gov.br/portal/>

Não menos importante é cuidar do **acesso à Justiça pelos excluídos digitais**. Nesse tópico, sugere-se que a solução 100% digital não seja obrigatória, continuando a permitir o uso do formulário físico em PDF ou editável em Word, a ser digitalizado e inserido no sistema informatizado quando chegar ao Poder Judiciário. Sugere-se também que seja firmado convênio com a ANOREG, edição de ato normativo do CNJ e/ou construção de entendimento via AMB para viabilizar junto ao Congresso Nacional uma lei federal, no sentido de que os **Cartórios de Registro Civil** também possam ser uma das múltiplas portas possíveis para registro online do pedido de medida protetiva/preenchimento do formulário nacional de avaliação de risco. Afinal, de acordo com a Lei nº 6.015/73, todos os (5.570) municípios brasileiros devem ter ao menos uma unidade de Registro Civil, estando os cartórios sujeitos à fiscalização do Poder Judiciário.

Cabe ressaltar que essa sugestão, a respeito dos cartórios do Registro Civil como uma das portas desse **sistema multiportas** proposto pela nova lei que estabeleceu o formulário de risco, assume especial relevo quando se tem em mente o **Juízo 100% Digital**. Com efeito, é cediço que nem todo Município é sede de Comarca, e além disso haverá uma tendência, nos anos vindouros, de desativação e agregação de Comarcas.

Será uma solução interessante e perfeitamente viável contar com os Cartórios de Registro Civil, como espaços onde excluídos digitais e residentes em municípios que não são sede de Comarca possam acessar a internet para usar os serviços da Justiça online – afinal, como já dito, tais serventias notariais e de registro estão sujeitas à fiscalização e controle do Poder Judiciário.

Tais soluções aqui sugeridas irão obviamente demandar **esforços de comunicação e capacitação adequadas**. Para a comunicação, sugere-se **marketing de influência**, após contato com artistas e celebridades que aceitem *pro bono* divulgar a campanha (tal como foi feito com a campanha Sinal Vermelho).

Sugere-se também um **plano estratégico de comunicação** com datas, ações e conteúdos elaborados pela assessoria de comunicação do CNJ e repassados às assessorias de comunicação dos tribunais estaduais e do Distrito Federal (tal como foi feito com a campanha Sinal Vermelho).

Para a capacitação de agentes estatais, sugere-se a **produção de vídeos tutoriais e cursos em EAD legendados**, com **estratégia de distribuição** para as escolas da magistratura, do MP e academias de polícia. Para a capacitação de outras entidades públicas e privadas, inclusive do terceiro setor, e cartórios de Registro Civil (caso firmados como mais uma porta de acesso), que terão acesso a uma área mais simplificada do formulário nacional de avaliação de risco, sugere-se igualmente a produção de vídeos tutoriais e cursos em EAD legendados, com estratégia de divulgação e distribuição para as entidades, que podem ser mapeadas com auxílio das Coordenadorias Estaduais da Mulher nos Tribunais (para as quais também se sugere um **plano estratégico de gestão** feito sob medida para essa questão da efetiva implantação e uso correto do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, tal como foi feito com a campanha Sinal Vermelho).