

A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DAS MULHERES E A IDENTIDADE DE GÊNERO: DESAFIOS INTERSETORIAIS NOS 20 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA

CONSTITUTIONAL PROTECTION OF WOMEN AND GENDER IDENTITY: CROSS-SECTORAL CHALLENGES IN THE 20 YEARS SINCE THE MARIA DA PENHA ACT

Jaqueline Gonzales dos Santos¹

RESUMO

O artigo examina a eficácia dos preceitos constitucionais de proteção à mulher e à identidade de gênero no Brasil, tomando como recorte os vinte anos da Lei nº 11.340/2006. Parte-se da hipótese de que a expansão normativa e jurisprudencial ocorrida entre 2015 e 2026 não se converteu, na mesma medida, em redução da violência, sobretudo porque o Estado ampliou o alcance da proteção sem ampliar, no mesmo ritmo, a capacidade de contar, monitorar e acolher quem passou a ser protegida. A pesquisa combina análise documental da legislação e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, incluindo a Lei nº 14.994/2024, as reformas de 2026, o Recurso Especial nº 1.977.124/SP e o Mandado de Injunção nº 7.452, com uma análise comparativa descritiva de séries históricas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, da Associação Nacional de Travestis e Transexuais e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, organizadas em períodos anteriores e posteriores a cada marco normativo. Os resultados indicam que os registros de feminicídio cresceram 68,8% entre 2016 e 2025 enquanto os homicídios de mulheres caíram, o que aponta mais para ganho de classificação do que para recuo da violência letal; que as medidas protetivas se multiplicaram junto com os seus descumprimentos; e que mulheres trans e travestis seguem praticamente fora das estatísticas oficiais. Conclui-se que a eficácia da proteção depende menos do endurecimento penal e mais de uma rede intersetorial capaz de produzir dados, avaliar risco e garantir autonomia material às mulheres, cis e trans.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha; Identidade de gênero; Eficácia normativa.

ABSTRACT

This article examines the effectiveness of constitutional provisions protecting women and gender identity in Brazil, focusing on the twenty years of Law No. 11,340/2006 (Maria da Penha Law). The working hypothesis is that the legislative and judicial expansion that took place between 2015 and 2026 did not translate, to the same extent, into a reduction of violence, mainly because the State broadened the scope of protection without equally expanding its capacity to count, monitor and support those newly

¹ Mestranda em Direito pela Universidade Candido Mendes (UCAM-RJ). Advogada. E-mail: jaquelinegonzales.advogada@gmail.com.

protected. The research combines documentary analysis of legislation and of the case law of the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice, including Law No. 14,994/2024, the 2026 reforms, Special Appeal No. 1,977,124/SP and Writ of Injunction No. 7,452, with a descriptive comparative analysis of time series produced by the Brazilian Public Security Forum, the National Association of Travestis and Transsexuals and the Institute for Applied Economic Research, organized into periods before and after each normative milestone. The results show that recorded femicides grew by 68.8% between 2016 and 2025 while overall homicides of women fell, which points more to improved classification than to a decline in lethal violence; that protective orders multiplied together with their breaches; and that trans women and travestis remain largely absent from official statistics. The article concludes that effective protection depends less on harsher criminal penalties and more on an intersectoral network able to produce data, assess risk and secure material autonomy for women, both cisgender and transgender.

Keywords: Maria da Penha Law; Gender identity; Normative effectiveness.

INTRODUÇÃO

Vinte anos separam a sanção da Lei nº 11.340, em 7 de agosto de 2006 (Brasil, 2006), do momento em que este texto é escrito, e nesse intervalo a lei mudou tanto que talvez já nem seja possível falar dela como se fosse o mesmo diploma de 2006. Vieram alterações pontuais, outras de fôlego, e uma produção jurisprudencial que redesenhou quem pode ser protegido por ela. Só entre abril e maio de 2026, ao menos cinco leis federais mexeram diretamente no seu texto, criando a figura da violência vicária, transformando o monitoramento eletrônico do agressor em medida protetiva autônoma e conferindo às medidas de natureza cível força de título executivo judicial. O movimento legislativo é intenso. Mesmo com todo esse movimento, o 20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, divulgado em julho de 2026, registrou 1.571 vítimas de feminicídio em 2025, o maior número desde que o crime passou a ser contado de forma autônoma nas estatísticas policiais.²

Esse descompasso entre o volume de normas e a persistência dos números é o ponto de partida deste trabalho. Não se trata de dizer que a lei falhou, seria uma leitura apressada e, francamente, injusta com uma das legislações mais conhecidas do país. Trata-se de perguntar o que, exatamente, mudou depois de cada mudança. Quando a versão anterior deste estudo propunha investigar como os preceitos constitucionais protegem as mulheres em relação à sua identidade de gênero, a pergunta ficava no plano

² FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2025.

da norma. Aqui ela desce um degrau: em que medida as alterações legislativas e as viradas interpretativas dos tribunais superiores, ocorridas entre 2015 e 2026, se refletiram nos indicadores de violência contra mulheres cisgênero e transgênero no Brasil?

Parte-se da hipótese de que a expansão normativa e jurisprudencial não se converteu, na mesma proporção, em redução da violência, porque o Estado ampliou o alcance da proteção sem ampliar, no mesmo ritmo, a sua capacidade de registrar, monitorar e acolher. No caso das mulheres trans e travestis, a situação é ainda mais delicada: a proteção chegou pela via judicial, mas os sistemas oficiais de informação continuam sem contá-las de modo sistemático, o que torna difícil até mesmo medir se a proteção funciona. O objetivo geral é analisar a efetividade dos preceitos constitucionais protetivos à mulher, com foco na identidade de gênero, à luz da atualização legislativa e jurisprudencial ocorrida até 2026. Como objetivos específicos, busca-se examinar os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que estruturam essa proteção; mapear as principais alterações da Lei Maria da Penha e as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que ampliaram o seu alcance; comparar séries históricas de violência antes e depois desses marcos; e identificar os obstáculos institucionais que explicam a distância entre o que a norma promete e o que os dados mostram.

Quanto à contribuição, ela é de natureza analítica. Propõe-se ler a eficácia da proteção em três camadas que costumam ser tratadas como se fossem uma só: a camada normativa, que diz respeito ao que a lei prevê e a quem ela alcança; a camada aplicativa, que envolve o modo como polícias, Ministério Público, Defensoria e Judiciário efetivamente operam a lei; e a camada material, que é a vida concreta das mulheres, medida em mortes, agressões, medidas descumpridas e pedidos de ajuda que não chegam a ser feitos. O argumento central é que o Brasil avançou muito na primeira camada, avançou de forma irregular na segunda e muito pouco na terceira, e que boa parte do debate jurídico ainda trata o avanço da primeira como se fosse prova das outras duas.

Do ponto de vista metodológico, o estudo deixa de se apoiar apenas em revisão bibliográfica. Combina-se a análise documental da legislação federal e de decisões selecionadas do STF e do STJ com uma análise comparativa descritiva de séries

históricas produzidas pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), organizadas em períodos anteriores e posteriores a cada marco normativo. O detalhamento desse percurso, com seus critérios e limites, está na seção 4.

O texto segue a seguinte ordem. A seção 2 retoma os fundamentos constitucionais e históricos da proteção às mulheres e o reconhecimento da identidade de gênero. A seção 3 faz a atualização legislativa e jurisprudencial até 2026. A seção 4 apresenta a análise comparativa dos dados. A seção 5 discute os obstáculos estruturais que ajudam a explicar os resultados, e a conclusão retoma a hipótese inicial.

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO À MULHER

Na tradição constitucional inaugurada em 1988, os direitos fundamentais deixaram de ser vistos como meras declarações e passaram a funcionar como parâmetro de validade de toda a ordem jurídica, cabendo à Constituição a guarda dessas garantias. Mendes e Branco lembram que esses direitos têm uma dupla dimensão: protegem o indivíduo contra o Estado e, ao mesmo tempo, impõem ao Estado deveres de proteção ativa, inclusive contra agressões vindas de particulares. Essa segunda dimensão é a que mais interessa aqui, porque a violência doméstica acontece, quase sempre, longe do Estado e perto demais da vítima.³

No plano internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos já afirmava, em seu artigo 7º, a igualdade de todos perante a lei e o direito a igual proteção contra qualquer forma de discriminação.⁴ Trindade observa que o Direito Internacional dos Direitos Humanos não opera para equilibrar abstratamente as relações entre partes iguais, e sim para corrigir desequilíbrios concretos em favor de quem está em posição mais vulnerável.⁵ A distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais, segundo Yukizaki, é mais de âmbito do que de essência: os primeiros pertencem à esfera

³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. v. 1.

internacional, os segundos foram positivados no direito interno, mas ambos partem do mesmo núcleo, que é a dignidade da pessoa humana.⁶

Quanto às mulheres, a dignidade sempre teve de ser conquistada a duras penas, e não apenas declarada. Bunch chamou atenção, ainda nos anos 1990, para o fato de que a violência contra a mulher costumava ser tratada como assunto privado, cultural ou individual, quando na verdade tinha natureza política, pois decorre de relações de poder que garantem privilégios masculinos e se reproduzem na família, no trabalho e nas instituições.⁷ A tese parece óbvia hoje. Na época, não era, e ainda não é para muita gente.

Ramos ao examinar decisões do STF sobre igualdade de gênero, mostra que a igualdade formal inscrita no texto constitucional convive com desigualdades persistentes no trabalho, na política e no âmbito doméstico, e que o Tribunal tem sido chamado a resolver, caso a caso, aquilo que a legislação não resolveu. Fica claro, com isso, que a Constituição oferece a moldura, mas não garante sozinha o quadro.⁸

1.1. CONTEXTO HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES

Durante boa parte da história brasileira, as mulheres foram tratadas como sujeitos de direitos incompletos. O Código Civil de 1916 as considerava relativamente incapazes quando casadas, e o chamado pátrio poder era exercido pelo marido. Foi a mobilização feminista, em suas várias ondas, que deslocou essa realidade. Beauvoir, em obra publicada originalmente em 1949, descreveu a mulher como o segundo sexo, definida sempre em relação ao homem e nunca como sujeito pleno, e essa formulação atravessou décadas como chave de leitura para a condição feminina.⁹

Os movimentos de mulheres, ao longo do século XX, conseguiram transformar essas denúncias em agenda internacional. Prá e Epping reconstroem esse percurso e mostram como conferências e tratados, a exemplo da Convenção sobre a Eliminação de

⁶ YUKIZAKI, Lizya Marie Gomes. **Direito das mulheres e igualdade de gêneros: efetividade até que ponto?** 2014. 71 f. Monografia (Bacharelado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

⁷ BUNCH, Charlotte. Women's rights as human rights: toward a re-vision of human rights. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, v. 12, n. 4, p. 486-498, 1990.

⁸ RAMOS, Maria Eduarda de Souza. **Igualdade de gênero e a efetividade dos direitos das mulheres: uma análise a partir de decisões do Supremo Tribunal Federal. 2022.** 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022.

⁹ BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009. 2 v.

Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, da Conferência de Viena, do Programa de Ação do Cairo e da Plataforma de Pequim, criaram compromissos que os Estados passaram a ter de cumprir.¹⁰

A CEDAW, promulgada no Brasil em sua integralidade pelo Decreto nº 4.377/2002, admite expressamente medidas especiais temporárias destinadas a acelerar a igualdade de fato, sem que sejam consideradas discriminatórias. Leite destaca esse ponto como um dos mais importantes do tratado, porque legitima a desigualdade de tratamento quando ela serve para corrigir uma desigualdade anterior.¹¹

No Brasil, em 1985, foi criada em São Paulo a primeira Delegacia de Defesa da Mulher, modelo que depois se espalhou pelo país. A Constituição de 1988, por sua vez, trouxe o art. 5º, I, que iguala homens e mulheres em direitos e obrigações, e o art. 226, § 8º, segundo o qual *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*. O Código Civil de 2002 substituiu o pátrio poder pelo poder familiar, exercido igualmente pelos pais. Pequenas mudanças de nome, às vezes, carregam grandes mudanças de mentalidade.

Só que, entre 1995 e 2006, a violência doméstica foi parar nos Juizados Especiais Criminais criados pela Lei nº 9.099/1995, e o resultado foi a sua banalização. Agressões eram resolvidas com transação penal e pagamento de cestas básicas, o que, como aponta Campos, comunicava à sociedade que bater em mulher era uma infração de menor importância.¹²

Foi preciso que o Estado brasileiro fosse responsabilizado internacionalmente, no caso de Maria da Penha Maia Fernandes, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2001, para que a pressão por uma lei específica ganhasse força. A Lei nº 11.340/2006 nasceu, então, como resposta a uma omissão que já tinha nome, rosto e condenação internacional.

O medo, a dependência econômica e a vergonha continuam sendo, vinte anos depois, os principais obstáculos à denúncia. Santos e Moré descrevem como a violência afeta todo o sistema familiar e como muitas mulheres minimizam a gravidade das

¹⁰ PRÁ, Jussara Reis; EPPING, Léa. **Cidadania e feminismo no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres**. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n. 1, p. 33-51, 2012.

¹¹ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Manual de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

¹² CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

agressões, acreditando que não vão se repetir, num ciclo alimentado pela culpa e pela baixa autoestima.¹³

Quando há filhos pequenos e renda insuficiente, sair de casa deixa de ser uma decisão e passa a ser um luxo. Esse dado, que parece psicológico, é também jurídico, porque condiciona a eficácia de qualquer medida protetiva.

1.2. PRECEITOS CONSTITUCIONAIS PROTETIVOS E IDENTIDADE DE GÊNERO

Entre os fundamentos da República, o art. 1º, III, da Constituição consagra a dignidade da pessoa humana, e o art. 3º, IV, fixa como objetivo fundamental promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. O art. 5º, *caput*, abre o rol de direitos com a afirmação de que *todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*. Lidos em conjunto, esses dispositivos formam o núcleo do qual derivam tanto a proteção específica às mulheres quanto o reconhecimento da identidade de gênero, ainda que a palavra gênero não apareça no texto constitucional.

Dignidade, para Sarmento, não é um conceito vago à disposição de qualquer argumento. O autor a decompõe em elementos mais concretos, entre eles o valor intrínseco da pessoa, a autonomia, o mínimo existencial e o reconhecimento, e é justamente este último que dá sustentação à proteção da identidade de gênero. Ser reconhecida como se é, pelo Estado e pelos outros, faz parte do conteúdo da dignidade, e não um acessório dela.¹⁴

Essa leitura foi a que prevaleceu no STF. Em 1º de março de 2018, no julgamento da ADI 4.275, o Tribunal reconheceu às pessoas transgênero o direito de alterar prenome e gênero no registro civil diretamente em cartório, sem exigência de cirurgia, laudos ou autorização judicial. Meses depois, o RE 670.422, com repercussão geral (Tema 761), confirmou o entendimento. Barroso descreve esse tipo de decisão

¹³ SANTOS, Ana Cláudia Wendt dos; MOREÍ, Carmen Leontina Ojeda Ocampo. **Impacto da violência no sistema familiar de mulheres vítimas de agressão. Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, DF, v. 31, n. 2, p. 220-235, 2011.

¹⁴ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

como expressão do papel contramajoritário da jurisdição constitucional, que protege minorias quando o processo político não o faz.¹⁵

Em 13 de junho de 2019, ao julgar a ADO 26 e o MI 4.733, o STF reconheceu a mora do Congresso Nacional em criminalizar a homofobia e a transfobia e determinou que essas condutas fossem enquadradas na Lei nº 7.716/1989, que trata dos crimes de racismo, até que sobrevenha lei específica. Antes disso, em 2011, a ADI 4.277 já havia reconhecido as uniões estáveis homoafetivas como entidades familiares. Há um padrão nesse percurso que merece ser dito com todas as letras: quase todos os direitos da população LGBTQIAPN+ no Brasil chegaram por decisão judicial, e não por lei.

Isso tem consequências. Uma proteção construída pela via jurisprudencial é real, vinculante e importante, mas também é mais exposta a reinterpretações, a resistências na ponta e a disputas sobre o seu alcance. Ela depende de que delegados, promotores e juízes de primeiro grau conheçam e apliquem os precedentes, o que nem sempre acontece. A ausência de lei não é um detalhe técnico, é um fator de fragilidade, e essa fragilidade aparece com nitidez no caso da aplicação da Lei Maria da Penha às mulheres trans, que se discute na próxima seção.

Não se pode esquecer, ainda, que o art. 7º, XX, da Constituição prevê a proteção do mercado de trabalho da mulher mediante incentivos específicos. A autonomia econômica não é um tema paralelo à violência doméstica, é uma das suas condições de saída, e o tema volta na seção 5.

2.VINTE ANOS DE LEI MARIA DA PENHA: ATUALIZAÇÃO LEGISLATIVA E JURISPRUDENCIAL ATÉ 2026

2.1. DO FEMINICÍDIO QUALIFICADO ÀS REFORMAS DE 2026

O primeiro grande marco posterior à Lei Maria da Penha foi a Lei nº 13.104/2015, que incluiu o feminicídio como qualificadora do homicídio e o colocou no rol dos crimes hediondos. A partir dali os registros policiais passaram a separar, ao menos em tese, as mortes de mulheres por razões da condição de sexo feminino dos demais homicídios. Em 2018, a Lei nº 13.641 criou o crime de descumprimento de medida protetiva, inserindo o art. 24-A na Lei Maria da Penha. Em 2019, a Lei nº

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2024.

13.827 autorizou o afastamento imediato do agressor do lar pelo delegado ou, na falta dele, pelo policial, nos municípios que não forem sede de comarca, regra cuja constitucionalidade o STF confirmou na ADI 6.138, em 2022.

O ano de 2021 trouxe duas mudanças relevantes. A Lei nº 14.149 instituiu o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, instrumento que deveria orientar a atuação de toda a rede desde o primeiro atendimento, e a Lei nº 14.188 criou o crime de violência psicológica contra a mulher, no art. 147-B do Código Penal, além do programa Sinal Vermelho. Ambas apontam para algo que vai além da punição: a ideia de que a violência tem etapas e de que é possível intervir antes do desfecho letal.

Talvez a alteração mais importante para o objeto deste estudo seja a Lei nº 14.550/2023. Ela estabeleceu que as medidas protetivas de urgência podem ser concedidas independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito ou do registro de boletim de ocorrência, e incluiu o art. 40-A, segundo o qual a lei *será aplicada a todas as situações previstas no seu art. 5º, independentemente da causa ou da motivação dos atos de violência e da condição do ofensor ou da ofendida*. A expressão condição da ofendida não foi escrita pensando nas mulheres trans, mas abre espaço interpretativo para alcançá-las, e esse é um daqueles casos em que o texto acaba sendo maior do que a intenção.

Em outubro de 2024, veio o chamado pacote antifeminicídio. A Lei nº 14.994/2024 transformou o feminicídio em crime autônomo, previsto no art. 121-A do Código Penal, com pena de reclusão de 20 a 40 anos, a mais alta prevista no Código Penal naquele momento, e elevou a pena do descumprimento de medida protetiva, além de endurecer regras de execução penal. Em abril de 2025, a Lei nº 15.125 incluiu no art. 22 a possibilidade de cumular a medida protetiva com monitoração eletrônica do agressor.

O primeiro semestre de 2026 concentrou o conjunto mais extenso de reformas desde a criação da lei. A Lei nº 15.380, de 6 de abril, passou a exigir manifestação expressa da vítima para que se designe a audiência de retratação do art. 16, encerrando a prática de juízes que marcavam a audiência de ofício, quase como um convite à desistência. A Lei nº 15.383, de 9 de abril, converteu o monitoramento eletrônico em medida protetiva autônoma, permitiu a sua determinação imediata quando houver risco à vida ou à integridade da mulher, exigiu fundamentação expressa para negá-lo e

revogou o § 5º do art. 22, incluído apenas um ano antes. No mesmo dia, a Lei nº 15.384 incluiu a violência vicária no art. 7º, VI, entendida como a violência praticada contra filhos, parentes, dependentes ou pessoas da rede de apoio da mulher com o fim de atingi-la, e criou o crime de vicaricídio no art. 121-B do Código Penal. Em maio, a Lei nº 15.411 ampliou as hipóteses de afastamento do agressor do lar para abarcar riscos à integridade sexual, psicológica, moral e patrimonial, e a Lei nº 15.412 conferiu às medidas protetivas de natureza cível, inclusive alimentos, a condição de título executivo judicial, dispensando a ação principal.

Olhando esse conjunto de longe, dá para perceber duas tendências que caminham lado a lado, nem sempre em harmonia. Uma é protetiva e preventiva: avaliação de risco, medidas autônomas, monitoramento, afastamento ampliado, efetividade das medidas cíveis. A outra é punitiva: penas cada vez mais altas, novos tipos penais, mais crimes hediondos. Dias reconhece a importância das mudanças, mas registra, ao longo da obra, a velocidade com que o legislador tem alterado a lei, nem sempre de forma coordenada.¹⁶

O caso do monitoramento eletrônico ilustra bem: incluído em 2025 como possibilidade, reformulado e com o dispositivo original revogado em 2026. Legislar por reação a casos de grande repercussão gera instabilidade, e instabilidade normativa costuma cobrar seu preço na ponta, onde a lei é aplicada por quem nem sempre teve tempo de estudá-la.

Campos já advertia que o maior desafio da Lei Maria da Penha nunca foi a falta de previsão legal, e sim a implementação, com a criação dos juizados especializados, das casas-abrigo, dos centros de referência e da integração entre os serviços.¹⁷ Machado e Prado vão na mesma direção ao propor uma leitura modular da lei: ela não é só uma norma penal, é um desenho institucional que só funciona se as peças forem montadas.¹⁸ Quando o legislador investe sobretudo na parte penal, as demais tendem a ficar para depois.

¹⁶ DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na justiça*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

¹⁷ CAMPOS, Carmen Hein de. Desafios na implementação da Lei Maria da Penha. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 391-406, jul./dez. 2015.

¹⁸ MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; PRADO, Mariana Mota. Dimensões institucionais da igualdade de gênero: o caso Maria da Penha. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2404-2443, 2022. DOI: 10.1590/2179-8966/2021/56463.

2.2. A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E A EXTENSÃO DA PROTEÇÃO ÀS MULHERES TRANS

Do lado do Judiciário, o primeiro grande marco veio em 9 de fevereiro de 2012, quando o STF, na ADI 4.424 e na ADC 19, declarou a constitucionalidade da Lei Maria da Penha e definiu que a ação penal nos crimes de lesão corporal praticados no contexto de violência doméstica é pública incondicionada. O entendimento foi consolidado pelo STJ na Súmula 542. Pouco depois, a Súmula 600 do STJ afastou a exigência de coabitação entre autor e vítima para a configuração da violência doméstica, o que ampliou o alcance da lei para namoros e relações já encerradas.

Em agosto de 2023, o STF julgou procedente a ADPF 779 e declarou inconstitucional a tese da legítima defesa da honra, vedando o seu uso em qualquer fase do processo penal, inclusive perante o Tribunal do Júri. Parece inacreditável que, em pleno século XXI, essa tese ainda precisasse ser expressamente proibida, mas ela vinha sendo usada em plenários do júri para absolver autores de feminicídio. No mesmo ano, o Conselho Nacional de Justiça, pela Resolução nº 492/2023, tornou obrigatória a observância do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero em todo o Poder Judiciário.¹⁹

No campo das medidas protetivas, o STJ, ao julgar o Tema Repetitivo 1.249 em novembro de 2024, fixou que essas medidas têm natureza de tutela inibitória, não dependem da existência de processo criminal e devem vigorar enquanto persistir o risco, sem prazo predeterminado, exigindo-se a oitiva das partes antes de eventual revogação. A decisão dialoga diretamente com a Lei nº 14.550/2023 e fecha uma porta que muitos juízos deixavam aberta, a de fixar prazos curtos e arbitrários para a proteção.

É no tema da identidade de gênero, porém, que a jurisprudência mais avançou e, ao mesmo tempo, onde mais se percebe o vazio legislativo. Em 5 de abril de 2022, a Sexta Turma do STJ, no REsp 1.977.124/SP, relatado pelo Ministro Rogério Schietti

¹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 492, de 17 de março de 2023. Estabelece, para adoção de Perspectiva de Gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, as diretrizes do protocolo aprovado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CNJ n. 27/2021. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4986>. Acesso em: 23 set. 2026.

Cruz, reconheceu a aplicação da Lei Maria da Penha a uma mulher trans agredida pelo próprio pai, que não aceitava a sua identidade de gênero. Os juízos de origem tinham negado as medidas protetivas com base no sexo biológico da vítima, e o relator afastou esse critério ao afirmar que a lei protege em razão do gênero e não do sexo. A decisão foi um avanço inegável, mas teve efeito apenas entre as partes.

O passo seguinte veio do STF. No Mandado de Injunção nº 7.452, impetrado pela Associação Brasileira de Famílias Homotransafetivas (ABRAFH) e pela Aliança Nacional LGBTI+, o Plenário reconheceu, em fevereiro de 2025, a mora legislativa do Congresso Nacional e determinou a incidência da Lei Maria da Penha às mulheres travestis ou transexuais nas relações intrafamiliares e aos casais homoafetivos do sexo masculino, até que sobrevenha lei específica. A decisão foi unânime quanto ao resultado, com ressalvas de alguns ministros quanto à fundamentação.

Do ponto de vista da proteção das mulheres trans, o MI 7.452 encerra uma discussão que se arrastava desde a edição da lei. Mesmo com esse avanço, cabe uma observação crítica. Quando a extensão de uma lei de proteção depende de um mandado de injunção, isso significa que o Congresso, em quase vinte anos, não quis ou não conseguiu dizer com clareza quem a lei protege. A extensão aos casais homoafetivos masculinos, por sua vez, levanta um debate legítimo sobre o desenho original da lei, pensada a partir da desigualdade estrutural de gênero que atinge as mulheres. Não cabe aqui resolver esse debate, mas é razoável supor que ele vá aparecer nas instâncias ordinárias, e que a ausência de uma lei específica continuará produzindo decisões desencontradas.

Bragagnolo, Lago e Rifiotis, em estudo etnográfico sobre a aplicação da Lei Maria da Penha em Santa Catarina, mostraram que os magistrados conduziam as audiências segundo estilos pessoais, ora tutelares, ora arbitrais, ora voltados à reparação moral, frequentemente priorizando a preservação da família em detrimento da autonomia da mulher.²⁰

Se isso acontecia com mulheres cisgênero, em casos clássicos de violência conjugal, não é difícil imaginar o que ocorre quando a vítima é uma mulher trans e o próprio pertencimento dela à categoria mulher é posto em dúvida. A jurisprudência dos

²⁰ BRAGAGNOLO, Regina Ingrid; LAGO, Mara Coelho de Souza; RIFIOTIS, Theophilos. Estudo dos modos de produção de justiça da Lei Maria da Penha em Santa Catarina. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 601-617, 2015.

tribunais superiores ajuda, mas não substitui a formação de quem aplica a lei todos os dias.

3. ANÁLISE COMPARATIVA DOS DADOS: O QUE MUDOU DEPOIS DAS MUDANÇAS

3.1. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO E LIMITES DAS FONTES

Quanto à abordagem, a pesquisa é qualiquantitativa. Na dimensão qualitativa, realizou-se análise documental da legislação federal que alterou a Lei Maria da Penha ou o Código Penal em matéria de violência contra a mulher entre 2015 e maio de 2026, consultada no portal oficial da Presidência da República, e de decisões do STF e do STJ selecionadas por dois critérios: terem fixado tese de alcance geral sobre a aplicação da lei ou sobre o reconhecimento da identidade de gênero, e terem sido proferidas entre 2012 e 2025. Na dimensão quantitativa, construiu-se uma análise comparativa descritiva de séries históricas públicas, tomando cada marco normativo como ponto de corte e comparando os indicadores disponíveis no período anterior e no período posterior.

Quanto às fontes de dados, foram escolhidas por sua continuidade e por serem as mais utilizadas no debate nacional: o Anuário Brasileiro de Segurança Pública e o levantamento Retrato dos Feminicídios no Brasil, ambos do FBSP, que consolidam registros das secretarias estaduais de segurança; a pesquisa Visível e Invisível, do FBSP com o Instituto Datafolha, que mede a vitimização declarada pelas próprias mulheres, independentemente de registro policial; os dossiês anuais da ANTRA sobre assassinatos de pessoas trans; e dois estudos do Ipea que avaliaram o impacto inicial da Lei Maria da Penha com métodos distintos.²¹

Alguns limites precisam ser ditos logo, para que a leitura dos números não prometa mais do que eles podem entregar. A comparação antes e depois não permite afirmar causalidade, porque outros fatores mudaram no mesmo período, como a queda geral dos homicídios no país, a pandemia de covid-19 e a própria melhoria dos registros. Os dados policiais dependem da classificação feita pelas autoridades e variam bastante entre os estados. Os dossiês da ANTRA são construídos a partir de monitoramento de notícias e de redes de ativistas, justamente porque não existem dados

²¹ GARCIA, Leila Posenato *et al.* *Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2013.

oficiais desagregados por identidade de gênero, e por isso tendem a subestimar o fenômeno. Esses limites não invalidam a análise. Ao contrário, eles fazem parte do achado, como se verá.

3.2. FEMINICÍDIOS, HOMICÍDIOS DE MULHERES E FEITOS DA CLASSIFICAÇÃO

O primeiro indicador examinado é o número de feminicídios registrados desde a entrada em vigor da Lei nº 13.104/2015. A Tabela 1 reúne a série nacional ao lado da série de assassinatos de pessoas trans e travestis contabilizados pela ANTRA.

Tabela 1. Feminicídios registrados e assassinatos de pessoas trans e travestis no Brasil (2015 a 2025)

Ano	Feminicídios registrados	Assassinatos de pessoas trans e travestis
2015	449	n.d.
2016	929	n.d.
2017	1.075	179
2018	1.229	163
2019	1.330	124
2020	1.354	175
2021	1.347	140
2022	1.455	131
2023	1.475	145
2024	1.492	122
2025	1.568	80

Fonte: elaboração própria a partir de FBSP (2026a) e Benevides (2026). Notas: (1) 2015 corresponde a ano incompleto de vigência da Lei nº 13.104/2015; (2) a ANTRA iniciou a série de dossiês anuais em 2017; (3) o 20º Anuário (FBSP, 2026b) consolidou 1.571 vítimas em 2025, número levemente revisado em relação à série utilizada na tabela.

Entre 2016, primeiro ano completo de vigência da qualificadora, e 2025, os registros de feminicídio passaram de 929 para 1.568, um crescimento de 68,8%. Lido isoladamente, o dado sugeriria que a violência letal contra mulheres explodiu no período e que a lei não serviu para nada. Essa leitura, no entanto, ignora um segundo dado. Segundo o FBSP, o total de homicídios de mulheres caiu de 4.245 em 2016 para 3.700 em 2024, uma redução de 12,8%, enquanto a participação dos feminicídios nesse total subiu de 21,8% para 40,3%.²² Em outras palavras, morreram menos mulheres

²² FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Retrato dos feminicídios no Brasil: feminicídios no Brasil (2021-2025): evolução, padrões e desigualdades territoriais. São Paulo: FBSP,

assassinadas no país, mas uma parcela muito maior dessas mortes passou a ser reconhecida como feminicídio.

Isso indica que boa parte do crescimento decorre do ganho de classificação: delegados e peritos aprenderam a identificar o feminicídio, os protocolos melhoraram e a subnotificação histórica diminuiu. É um efeito positivo da lei, ainda que paradoxal, porque a lei produziu, antes de tudo, visibilidade. O problema é que essa explicação tem prazo de validade. Depois de quase uma década, seria de esperar que a curva de classificação se estabilizasse, e não é o que acontece: entre 2024 e 2025 o número voltou a subir, e o 20º Anuário registrou o quarto recorde consecutivo.²³ A partir de certo ponto, o aumento deixa de poder ser atribuído só à melhoria do registro.

Os estudos do Ipea ajudam a entender por que a avaliação da eficácia da lei sempre foi controversa. Garcia *et al.* compararam as taxas de mortalidade de mulheres por agressões antes (2001 a 2006) e depois (2007 a 2011) da Lei Maria da Penha e encontraram valores praticamente iguais, 5,28 e 5,22 óbitos por 100 mil mulheres, concluindo que não houve impacto.²⁴ Cerqueira *et al.* dois anos depois, utilizaram um modelo de diferenças em diferenças, comparando homicídios de mulheres e de homens dentro e fora das residências, e estimaram que a lei reduziu em cerca de 10% a taxa de homicídios de mulheres dentro de casa.²⁵ As duas pesquisas não se contradizem tanto quanto parece. A primeira olha o agregado e não enxerga mudança; a segunda isola o espaço doméstico, que é justamente o foco da lei, e encontra efeito. A lição metodológica é valiosa: a pergunta sobre a eficácia depende de onde se olha.

O pacote antifeminicídio oferece outro ponto de corte. A Lei nº 14.994 entrou em vigor em outubro de 2024, e em 2025, primeiro ano completo sob a nova pena de 20 a 40 anos, os feminicídios cresceram cerca de 5% em relação a 2024. É cedo para conclusões definitivas, e um único ano não forma tendência. O que já se pode dizer é que o aumento da pena não produziu o efeito dissuasório imediato que a justificativa

2026a. Disponível em: <https://portaltj.tjrj.jus.br/documents/d/guest/nota-tecnica-dia-mulher-2026-v03>. Acesso em: 30 set. 2026.

²³ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2026b. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 4 out. 2026.

²⁴ GARCIA, Leila Posenato *et al.* *Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2013.

²⁵ CERQUEIRA, Daniel *et al.* *Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha*. Brasília, DF: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2048). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3538/1/td_2048.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

política da lei prometia. Isso não surpreende quem estuda o tema. O autor de feminicídio, em regra, não calcula a pena antes de agir, e o perfil do crime confirma isso: em 2025, 62,5% das vítimas foram mortas em casa e 79,8% dos autores identificados eram parceiros ou ex-parceiros íntimos.²⁶ Trata-se de um crime de proximidade, quase sempre anunciado por episódios anteriores de violência, e é nesses episódios anteriores que a prevenção teria chance de funcionar.

3.3. MEDIDAS PROTETIVAS: MAIS CONCESSÕES, MAIS DESCUMPRIMENTOS

Se o feminicídio é o desfecho, as medidas protetivas de urgência são o principal instrumento para evitá-lo. Segundo o 19º Anuário, foram concedidas 555.001 medidas protetivas no Brasil em 2024, e mais de 100 mil descumprimentos foram registrados no mesmo ano, o equivalente a cerca de 18,3% das medidas concedidas. Em 2025, de acordo com o 20º Anuário, os registros de descumprimento cresceram 17% em relação ao ano anterior.²⁷

O aumento das concessões é coerente com a Lei nº 14.550/2023 e com o Tema 1.249 do STJ, que tornaram a medida protetiva mais acessível e mais duradoura. A camada normativa e a camada aplicativa, aqui, andaram juntas. A camada material, nem tanto. O levantamento Retrato dos Feminicídios no Brasil, ao analisar 1.127 feminicídios ocorridos entre 2021 e 2025 em 16 unidades da federação, verificou que 148 mulheres, ou 13,1% do total, foram mortas com medida protetiva em vigor. Em alguns estados, esse percentual passou de 20%. A medida existia no papel. A proteção, não.²⁸

Esse resultado precisa ser lido com cuidado, porque a maioria das vítimas de feminicídio nunca chegou a pedir medida protetiva, e isso diz muito sobre o acesso à rede. A quinta edição da pesquisa Visível e Invisível estimou que 37,5% das brasileiras

²⁶ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: FBSP, 2026b. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 4 out. 2026.

²⁷ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: FBSP, 2025a. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 9 set. 2026.

²⁸ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Retrato dos feminicídios no Brasil: feminicídios no Brasil (2021-2025): evolução, padrões e desigualdades territoriais. São Paulo: FBSP, 2026a. Disponível em: <https://portaltj.tjrj.jus.br/documents/d/guest/nota-tecnica-dia-mulher-2026-v03>. Acesso em: 30 set. 2026.

com 16 anos ou mais sofreram algum tipo de violência nos doze meses anteriores, o equivalente a 21,4 milhões de mulheres, contra 28,6% na primeira edição, de 2017. Diante do episódio mais grave, 47,4% das vítimas não fizeram nada, e entre os motivos para não procurar a polícia aparecem a descrença na instituição, a falta de provas e o medo de represálias.²⁹

Ou seja, no mesmo período em que a lei mais se expandiu, cresceu a violência declarada pelas próprias mulheres e persistiu a desconfiança em relação ao sistema que deveria protegê-las.

Na Tabela 2, sintetiza-se a comparação entre os principais marcos normativos e os indicadores disponíveis antes e depois de cada um.

Tabela 2. Marcos normativos e jurisprudenciais e indicadores de violência antes e depois

Marco normativo ou jurisprudencial	Indicador	Antes	Depois	Variação
Lei nº 11.340/2006	Mortalidade de mulheres por agressão (por 100 mil)	5,28 (2001 a 2006)	5,22 (2007 a 2011)	-1,1%
Lei nº 13.104/2015	Feminicídios registrados	929 (2016)	1.492 (2024)	+60,6%
Lei nº 13.104/2015	Homicídios de mulheres (total)	4.245 (2016)	3.700 (2024)	-12,8%
ADO 26 e MI 4.733 (jun. 2019)	Assassinatos de pessoas trans	163 (2018)	175 (2020)	+7,4%
REsp 1.977.124/SP (abr. 2022)	Assassinatos de pessoas trans	140 (2021)	145 (2023)	+3,6%
Lei nº 14.994/2024 (out. 2024)	Feminicídios registrados	1.492 (2024)	1.568 (2025)	+5,1%
MI 7.452 (fev. 2025)	Assassinatos de pessoas trans	122 (2024)	80 (2025)	-34,4%
Conjunto das reformas (2017 a 2025)	Mulheres que relataram violência nos últimos 12 meses	28,6% (2017)	37,5% (2025)	+8,9 p.p.

Fonte: elaboração própria a partir de Garcia et al. (2013), FBSP (2025b; 2026a) e Benevides (2026).

3.4 MULHERES TRANS E TRAVESTIS: PROTEÇÃO SEM CONTAGEM

Os dados sobre mulheres trans e travestis exigem uma leitura à parte, porque eles próprios são o problema. Segundo a ANTRA, foram 80 assassinatos de pessoas trans e

²⁹ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil*. 5. ed. São Paulo: FBSP, 2025b. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/03/visiveleinvisivel-2025-infografico.pdf>. Acesso em: 27 set. 2026.

travestis em 2025, uma queda de 34% em relação aos 122 registrados em 2024.³⁰ À primeira vista, seria tentador associar essa queda ao MI 7.452, julgado em fevereiro de 2025. Não há base para isso. A série da Tabela 1 oscila sem tendência clara depois da ADO 26, em 2019, com 124 casos naquele ano e 175 no seguinte; depois do REsp 1.977.124, em 2022, os números passam de 140 para 131 e, em 2023, voltam a subir para 145. A própria ANTRA alerta que as tentativas de homicídio aumentaram em 2025 e que a redução pode refletir menor cobertura da imprensa e desconfiança das vítimas em relação às instituições de segurança, e não necessariamente menos violência.

O dado mais relevante, contudo, não é nenhum desses números. É a constatação de que o Brasil, que lidera há quase duas décadas o ranking mundial de assassinatos de pessoas trans, depende de uma organização da sociedade civil para saber quantas mulheres trans morrem por ano. As estatísticas oficiais de feminicídio, de medidas protetivas e de violência doméstica não trazem, de forma padronizada, o campo de identidade de gênero da vítima. Com isso, depois do REsp 1.977.124 e do MI 7.452, as mulheres trans passaram a estar juridicamente protegidas pela Lei Maria da Penha, mas continuam estatisticamente invisíveis dentro dela. Não se sabe quantas pediram medidas protetivas, quantas foram atendidas, quantas tiveram o pedido negado, quantas foram mortas mesmo protegidas.

Chama-se aqui esse fenômeno de proteção sem contagem. Ele é, talvez, a principal contribuição que a análise comparativa permite oferecer ao debate: não é possível afirmar que a extensão da Lei Maria da Penha às mulheres trans foi eficaz ou ineficaz, simplesmente porque o Estado não produziu os dados necessários para essa verificação. E uma política pública que não pode ser avaliada dificilmente pode ser corrigida.

4. OBSTÁCULOS ESTRUTURAIS À EFICÁCIA DA PROTEÇÃO

Os resultados da seção anterior convergem para a hipótese inicial, e cabe agora discutir por que a camada material avança tão devagar. O primeiro obstáculo está dentro do próprio sistema de justiça. Os estereótipos de gênero, consolidados no imaginário

³⁰ BENEVIDES, Bruna G. (org.). *Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2025*. Brasília, DF: Distrito Drag; ANTRA, 2026. Disponível em: <https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2026/01/dossie-antra-2026.pdf>. Acesso em: 14 set. 2026.

social, interferem na forma como os relatos das mulheres são ouvidos e avaliados, desqualificando a palavra da vítima e, não raro, transferindo para ela a responsabilidade pela violência sofrida. O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero reconhece expressamente esse risco e orienta magistradas e magistrados a identificar e afastar esses vieses.³¹ Sua obrigatoriedade, desde 2023, é um avanço. Mas o protocolo não muda a cultura institucional por decreto, e a revitimização segue sendo relatada por mulheres que procuram delegacias e fóruns.

Há, também, uma questão de quem decide. Ribeiro chama atenção para o lugar de fala como posição social a partir da qual se produz conhecimento e se toma decisão. A sub-representação de mulheres, especialmente negras e trans, nos espaços de poder político e jurídico faz com que as demandas mais urgentes cheguem às instituições já filtradas por uma lógica que não as vive.³² Não é coincidência que as principais conquistas das mulheres trans tenham vindo de ações propostas por associações da sociedade civil e não de iniciativas parlamentares.

O segundo obstáculo é econômico. Nahra e Costa distinguem a desigualdade salarial, quando homens recebem mais para realizar o mesmo trabalho, do abismo salarial entre os gêneros, que compara médias de remuneração, e mostram como fatores culturais e psicológicos sustentam ambos.³³ A Lei nº 14.611/2023, que tornou obrigatória a igualdade salarial e criou mecanismos de transparência para empresas com cem ou mais empregados, é um passo nessa direção. Só que, para a mulher que depende do agressor para pagar o aluguel e alimentar os filhos, a medida protetiva que o afasta de casa pode significar, no dia seguinte, a falta de comida. A Lei nº 15.412/2026, ao conferir força executiva imediata às medidas cíveis e aos alimentos, toca nesse ponto. É uma das alterações mais sensatas do pacote de 2026, e talvez uma das menos comentadas.

O terceiro obstáculo diz respeito às interseções. Crenshaw mostrou que a violência contra mulheres negras não pode ser compreendida pela simples soma do racismo com o sexismo, porque as duas opressões se combinam e produzem

³¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero. Brasília, DF: CNJ, 2021.

³² RIBEIRO, Djamila. *Lugar de fala*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. (Feminismos Plurais).

³³ NAHRA, Cinara; COSTA, Fernanda Alves da. Desigualdade salarial de gênero e o abismo salarial entre os gêneros. *Princípios: Revista de Filosofia*, Natal, v. 27, n. 52, p. 67-86, 2020. DOI: 10.21680/1983-2109.2020v27n52ID19194.

experiências próprias, que escapam tanto às políticas pensadas para mulheres brancas quanto às pensadas para homens negros.³⁴ Akotirene traz a categoria para o contexto brasileiro e lembra que a interseccionalidade é ferramenta de análise e de ação, não apenas de descrição.³⁵ Os números confirmam a sua pertinência: em 2025, 65,1% das vítimas de feminicídio eram negras, e os dossiês da ANTRA indicam que a maioria das pessoas trans assassinadas é jovem, negra e travesti ou mulher trans.

Lugones, ao propor um feminismo descolonial, ajuda a perceber que a própria categoria mulher, quando pensada de modo universal, tende a apagar quem não se encaixa no modelo branco, cisgênero e de classe média que historicamente a definiu.³⁶

Por fim, há o obstáculo mais difícil de enfrentar, porque ele tem apoio popular: a crença de que a resposta penal é suficiente. As reformas de 2024 e de 2026 elevaram penas e criaram novos crimes, e não há nada de errado em punir com rigor quem mata uma mulher. O problema é quando o endurecimento penal ocupa o lugar das políticas que deveriam evitá-lo. Campos, Machado e Prado mostram que a Lei Maria da Penha foi concebida como um sistema, com dimensões preventivas, assistenciais e protetivas, e não só repressivas. Os dados da seção 4 sugerem que a dimensão penal foi a que mais cresceu, enquanto a rede de atendimento segue desigual pelo país, concentrada nas capitais e com orçamento instável.³⁷ Pasinato, ainda nos oito anos da lei, já apontava que o atendimento em rede era a condição para resultados mais satisfatórios. Vinte anos depois, a observação continua atual, o que não deixa de ser preocupante.³⁸

Dessa maneira, algumas propostas decorrem diretamente da análise. A primeira é a inclusão obrigatória e padronizada do campo de identidade de gênero nos registros de ocorrência, no Formulário Nacional de Avaliação de Risco e nos painéis do CNJ sobre medidas protetivas, para que a proteção conferida às mulheres trans possa, enfim, ser medida. A segunda é a adoção de avaliação de impacto legislativo, antes e depois da

³⁴ CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, Stanford, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991.

³⁵ AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. (Feminismos Plurais).

³⁶ LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 935-952, 2014.

³⁷ CAMPOS, Carmen Hein de. Desafios na implementação da Lei Maria da Penha. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 391-406, jul./dez. 2015.

³⁸ PASINATO, Wânia. Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 533-545, 2015.

aprovação de novas alterações, para que reformas não sejam feitas e desfeitas em menos de um ano. A terceira é a vinculação de recursos à rede de atendimento, e não apenas ao aparato repressivo, na linha do que a Lei nº 15.383/2026 começou a fazer ao destinar parte do Fundo Nacional de Segurança Pública ao enfrentamento da violência contra a mulher. A quarta é a integração efetiva entre o monitoramento eletrônico, agora autônomo, e a resposta policial, porque um alarme que dispara sem que ninguém chegue a tempo é só mais um registro de descumprimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso feito neste artigo permite retomar a pergunta inicial com mais segurança do que quando ela foi formulada. A Constituição de 1988 ofereceu fundamentos sólidos para a proteção das mulheres e para o reconhecimento da identidade de gênero, a partir da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da proibição de discriminação. Sobre esses fundamentos, o Brasil construiu, em vinte anos, uma das legislações mais detalhadas do mundo sobre violência doméstica, e os tribunais superiores ampliaram o seu alcance até alcançar, em 2025, as mulheres trans e travestis.

Os dados comparados, porém, mostraram que essa expansão normativa não se traduziu, na mesma medida, em mudança material. Os feminicídios registrados cresceram 68,8% entre 2016 e 2025, embora parte desse aumento decorra de ganho de classificação, já que os homicídios de mulheres caíram no mesmo período. As medidas protetivas se multiplicaram, e com elas os descumprimentos; 13,1% das vítimas de feminicídio analisadas pelo FBSP morreram com medida em vigor. A vitimização declarada pelas próprias mulheres subiu de 28,6% para 37,5% entre 2017 e 2025. E o primeiro ano completo sob a pena mais alta do Código Penal foi também um ano de recorde de feminicídios.

No caso das mulheres trans e travestis, o achado é de outra natureza. A proteção chegou pela via judicial, primeiro com o REsp 1.977.124 e depois com o MI 7.452, mas não veio acompanhada da produção de dados oficiais. O que aqui se chamou de proteção sem contagem impede que se diga se a extensão da lei funcionou, e esse talvez seja o ponto que mais exige atenção de quem formula políticas públicas daqui para a frente.

Confirma-se a hipótese inicial, com uma nuance. O problema não é o excesso de leis, e sim a assimetria entre as camadas da eficácia: muito investimento na camada normativa, investimento irregular na aplicativa e pouco investimento na material. Superar essa assimetria exige abandonar a ideia de que cada nova pena é um avanço por si só e voltar ao desenho original da Lei Maria da Penha, que sempre foi intersetorial. Delegacias, juizados, centros de referência, casas-abrigo, serviços de saúde e assistência social precisam funcionar como partes de um mesmo sistema, com dados compartilhados, avaliação de risco contínua e atenção às interseções de raça, classe e identidade de gênero.

Fica, por fim, uma agenda de pesquisa. Estudos futuros poderiam aplicar modelos estatísticos mais robustos, nos moldes do realizado pelo Ipea em 2015, às reformas de 2023 a 2026, tão logo existam séries suficientemente longas, e acompanhar, caso os registros passem a incluir a identidade de gênero, os efeitos concretos do MI 7.452. Vinte anos depois, a Lei Maria da Penha continua sendo uma conquista. O desafio agora é fazer com que ela seja, também, uma garantia que se possa medir.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. (Feminismos Plurais).

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2024.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009. 2 v.

BENEVIDES, Bruna G. (org.). **Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2025**. Brasília, DF: Distrito Drag; ANTRA, 2026.

Disponível em:

<https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2026/01/dossie-antra-2026.pdf>. Acesso em: 14 set. 2026.

BRAGAGNOLO, Regina Ingrid; LAGO, Mara Coelho de Souza; RIFIOTIS, Theophilos. **Estudo dos modos de produção de justiça da Lei Maria da Penha em Santa Catarina**. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 601-617, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 4.377**, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 11 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.424/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, 9 fev. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.104**, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113104.htm. Acesso em: 17 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.641**, de 3 de abril de 2018. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 abr. 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113641.htm. Acesso em: 17 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 1 mar. 2018b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.827**, de 13 de maio de 2019. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para autorizar, nas hipóteses que especifica, a aplicação de medida protetiva de urgência, pela autoridade judicial ou policial, à mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou a seus dependentes. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 maio 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113827.htm. Acesso em: 19 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 13 jun. 2019b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 12 set. 2026.

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: seção 1, Brasília, DF, 6 maio 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14149.htm. Acesso em: 19 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.188**, de 28 de julho de 2021. Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica e cria o tipo penal de violência psicológica contra a mulher. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 jul. 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14188.htm. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Recurso Especial nº 1.977.124/SP**. Aplicação da Lei Maria da Penha a mulher transgênero. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz, 5 abr. 2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 15 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.550**, de 19 de abril de 2023. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre as medidas protetivas de urgência e estabelecer que a causa ou a motivação dos atos de violência e a condição do ofensor ou da ofendida não excluem a aplicação da Lei. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 abr. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14550.htm. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 779/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli, 1 ago. 2023b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.611**, de 3 de julho de 2023. Dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 jul. 2023c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14611.htm. Acesso em: 25 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.994**, de 9 de outubro de 2024. Altera o Código Penal, a Lei de Execução Penal, a Lei dos Crimes Hediondos, a Lei Maria da Penha e o 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 out. 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14994.htm. Acesso em: 25 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Seção). **Tema Repetitivo nº 1.249**. Natureza jurídica e prazo de vigência das medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha.

Julgado em 13 nov. 2024b. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/. Acesso em: 15 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.125**, de 24 de abril de 2025. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para sujeitar o agressor a monitoração eletrônica durante a aplicação de medida protetiva de urgência. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 abr. 2025a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15125.htm. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção nº 7.452/DF. Impetrantes: Associação Brasileira de Famílias Homotransafetivas (ABRAFH) e Aliança Nacional LGBTI+**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, fev. 2025b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 16 set. 2026.

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 somente seja realizada mediante manifestação expressa da vítima. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2026a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15380.htm. Acesso em: 29 set. 2026.

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 instituir o monitoramento eletrônico do agressor como medida protetiva de urgência autônoma. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2026b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15383.htm. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.384**, de 9 de abril de 2026. Altera a Lei Maria da Penha, o Código Penal e a Lei dos Crimes Hediondos, para incluir a violência vicária entre as formas de violência doméstica e familiar e tipificar o crime de vicaricídio. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2026c. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15384.htm. Acesso em: 1 out. 2026.

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 o risco à integridade sexual, psicológica, moral ou patrimonial entre as hipóteses de afastamento do agressor. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 maio 2026d. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15411.htm. Acesso em: 1 out. 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 estabelecer que as medidas protetivas de urgência de natureza cível constituem título executivo judicial. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 maio 2026e. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15412.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BUNCH, Charlotte. **Women's rights as human rights: toward a re-vision of human rights**. Human Rights Quarterly, Baltimore, v. 12, n. 4, p. 486-498, 1990.

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

CAMPOS, Carmen Hein de. **Desafios na implementação da Lei Maria da Penha**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 391-406, jul./dez. 2015.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha**. Brasília, DF: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2048). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3538/1/td_2048.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 492, de 17 de março de 2023**. Estabelece, para adoção de Perspectiva de Gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, as diretrizes do protocolo aprovado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CNJ n. 27/2021. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4986>. Acesso em: 23 set. 2026.

CRENSHAW, Kimberlé. **Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color**. Stanford Law Review, Stanford, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na justiça**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2025a. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 9 set. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 5. ed. São Paulo: FBSP, 2025b. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/03/visiveleinvisivel-2025-infografico.pdf>. Acesso em: 27 set. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Retrato dos feminicídios no Brasil: feminicídios no Brasil (2021-2025): evolução, padrões e desigualdades territoriais**. São Paulo: FBSP, 2026a. Disponível em: <https://portaltj.tjrj.jus.br/documents/d/guest/nota-tecnica-dia-mulher-2026-v03>. Acesso em: 30 set. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2026b. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 4 out. 2026.

GARCIA, Leila Posenato et al. **Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2013.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Manual de direitos humanos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LUGONES, María. **Rumo a um feminismo descolonial**. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 935-952, 2014.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; PRADO, Mariana Mota. **Dimensões institucionais da igualdade de gênero: o caso Maria da Penha**. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2404-2443, 2022. DOI: 10.1590/2179-8966/2021/56463.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

NAHRA, Cinara; COSTA, Fernanda Alves da. **Desigualdade salarial de gênero e o abismo salarial entre os gêneros**. Princípios: Revista de Filosofia, Natal, v. 27, n. 52, p. 67-86, 2020. DOI: 10.21680/1983-2109.2020v27n52ID19194.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

PASINATO, Wânia. **Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios**. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 533-545, 2015.

PRÁ, Jussara Reis; EPPING, Léa. **Cidadania e feminismo no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres**. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 20, n. 1, p. 33-51, 2012.

RAMOS, Maria Eduarda de Souza. **Igualdade de gênero e a efetividade dos direitos das mulheres: uma análise a partir de decisões do Supremo Tribunal Federal**. 2022. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022.

RIBEIRO, Djamila. **Lugar de fala**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. (Feminismos Plurais).

SANTOS, Ana Cláudia Wendt dos; MORÉ, Carmen Leontina Ojeda Ocampo. **Impacto da violência no sistema familiar de mulheres vítimas de agressão**. Psicologia: Ciência e Profissão, Brasília, DF, v. 31, n. 2, p. 220-235, 2011.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. v. 1.

YUKIZAKI, Lizya Marie Gomes. **Direito das mulheres e igualdade de gêneros: efetividade até que ponto?** 2014. 71 f. Monografia (Bacharelado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.