

ACESSO À JUSTIÇA E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: DESAFIOS DA ATUAÇÃO EM REDE VINTE ANOS APÓS A LEI MARIA DA PENHA

ACCESS TO JUSTICE AND DOMESTIC VIOLENCE: CHALLENGES IN NETWORK-BASED INTERVENTIONS TWENTY YEARS AFTER THE MARIA DA PENHA LAW

Carmen Caroline Ferreira do Carmo Nader¹
Michel Lobo Toledo Lima²

RESUMO

A Lei nº 11.340/2006 completa vinte anos sob um desenho institucional que pressupõe atuação articulada entre órgãos públicos e a implementação de políticas públicas integradas de enfrentamento à violência contra a mulher. O artigo examina avanços e limites da rede de acesso à justiça em casos de violência doméstica, distinguindo-a da rede de enfrentamento e acolhimento. Mediante revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso institucional, mobiliza a teoria de Cappelletti e Garth e dados sobre medidas protetivas, descumprimento e feminicídio. Sustenta-se que o principal obstáculo atual reside na fragmentação institucional, na baixa interoperabilidade de dados, na ausência de protocolos padronizados e na desigualdade territorial, fatores que comprometem a efetividade das políticas públicas e da própria proteção jurídica prevista na Lei Maria da Penha. Apresenta-se, por fim, a experiência do NAM da Afya Unigranrio de Nova Iguaçu como modelo em construção de articulação entre acesso à justiça, universidade e Poder Executivo municipal.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha. Acesso à justiça. Políticas públicas.

ABSTRACT

Law No. 11,340/2006 marks twenty years under an institutional framework that requires coordinated action among public bodies and the implementation of integrated public policies to address violence against women. This article examines advances and limits in the access-to-justice network in domestic violence cases, distinguishing it from the broader support and assistance network. Based on a literature review, documentary

¹ Mestra em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Doutoranda em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA), bolsista PROSUP/CAPES. Advogada especialista em Direito de Família e Sucessões. Docente da Afya Unigranrio Nova Iguaçu

² Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) com período sanduíche na UC Hastings College of the Law. Doutor em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Mestre em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Pós-graduado em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Membro integrante do subprojeto Processos de Administração Institucional de Conflitos em Perspectiva Comparada do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT/InEAC - UFF). Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (PPGD-UVA). Pesquisador de pós-doutorado FAPERJ nota 10 no PPGD-UVA. Coordenador da disciplina Estado, Direito e Cidadania, em perspectiva comparada, do curso de Tecnólogo em Segurança Pública e Social da UFF. Sócio Efetivo da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS). Membro da Associação Brasileira de Antropologia (ABA). Membro efetivo da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Áreas de Interesse: Sociologia do Direito, Antropologia do Direito; Métodos de Pesquisa com as Ciências Sociais e Ciências Sociais Aplicadas; e Segurança Pública.

analysis and an institutional case study, it draws on Cappelletti and Garth and recent data on protective orders, non-compliance and femicide. It argues that the main obstacle lies in institutional fragmentation, weak data interoperability, lack of standardized protocols and territorial inequality, factors that undermine the effectiveness of public policies and the legal protection established by the Maria da Penha Law. Finally, it presents Afya Unigranrio's Women's Care Center in Nova Iguaçu as a developing model of coordination among access to justice, universities and municipal government.

Keywords: *Maria da Penha Law. Access to justice. Public policies.*

INTRODUÇÃO

Em agosto de 2026, a Lei nº 11.340/2006 completa vinte anos de vigência. Popularmente conhecida como Lei Maria da Penha, a norma é apontada, tanto pela literatura especializada quanto pelos organismos internacionais de direitos humanos, como um marco na construção de um sistema jurídico de proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Passadas duas décadas, contudo, o debate público que marcou o aniversário da lei ao longo do mês, com sessões no Congresso Nacional, seminários acadêmicos e balanços promovidos por tribunais e Ministérios Públicos estaduais, convergiu para um diagnóstico recorrente: o principal desafio já não seria normativo, mas de efetivação ^{3,4}.

Grande parte desse diagnóstico é sintetizada pela ideia de que faltaria "atuação em rede". A expressão, no entanto, carrega uma ambiguidade pouco explorada pela literatura jurídica. No senso comum institucional, e mesmo em boa parte da produção acadêmica sobre o tema, "rede" tende a designar quase exclusivamente a rede de enfrentamento e acolhimento, os serviços de assistência social, saúde, psicologia e

³SENADO FEDERAL. **Sessão destaca avanços e desafios após 20 anos da Lei Maria da Penha.** Senado Notícias, Brasília, 13 ago. 2026. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2026/08/13/sessao-destaca-avancos-e-desafios-apos-20-anos-da-lei-maria-da-penha>. Acesso em: 30 ago. 2026.

⁴BRASIL DE FATO. **20 anos da Lei Maria da Penha: avanços no sistema de Justiça convivem com desafios para garantir proteção às mulheres.** Brasil de Fato, 6 ago. 2026. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2026/08/06/20-anos-da-lei-maria-da-penha-avancos-no-sistema-de-justica-a-convivem-com-desafios-para-garantir-protecao-as-mulheres/>. Acesso em: 30 ago. 2026.

abrigo que recebem, orientam e reconstróem a vida da mulher após a violência ⁵. Menos visibilidade recebe a rede que responde a uma pergunta anterior e igualmente decisiva: uma vez que a mulher decide buscar proteção formal do Estado, ela efetivamente consegue acessar a justiça? Essa segunda rede, formada pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Ordem dos Advogados do Brasil, pelo Poder Executivo municipal e, em experiências ainda incipientes, pela universidade, é o objeto deste artigo.

O artigo tem como objetivo examinar, a partir de revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso institucional, os avanços e os limites dessa rede de acesso à justiça duas décadas após a promulgação da Lei Maria da Penha. Argumenta-se que a distinção entre rede de acesso à justiça e rede de enfrentamento não é meramente terminológica: ela tem consequências práticas sobre o que se mede, o que se financia e o que se cobra do poder público. Sem uma rede de acesso à justiça que funcione de forma integrada, a rede de enfrentamento recebe mulheres que a Justiça já deveria ter protegido, e o inverso também é verdadeiro.

Metodologicamente, o estudo articula três fontes: (i) revisão da literatura sobre acesso à justiça, com destaque para a teoria das ondas renovatórias de Cappelletti e Garth ⁶ e seus desdobramentos contemporâneos ⁷; (ii) análise documental de dados oficiais e jornalísticos recentes sobre medidas protetivas, descumprimento e feminicídio, publicados entre 2025 e 2026; e (iii) estudo de caso institucional sobre o Núcleo de Atendimento à Mulher (NAM) do Núcleo de Prática Jurídica da Afya Unigranrio, em Nova Iguaçu (RJ), iniciativa da qual uma das autoras participa diretamente na qualidade de Diretora Jurídica da Secretaria da Mulher do município.

⁵BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sev/pacto/documentos/politica-nacional-enfrentamento-a-violencia-versao-final.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2026.

⁶CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

⁷OLIVEIRA, Marcos. **As sete ondas renovatórias de acesso à Justiça**. *Revista Consultor Jurídico*, 8 jan. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-08/marcos-oliveira-sete-ondas-renovatorias-acesso-justica/>. Acesso em: 30 ago. 2026.

Essa posição, longe de comprometer a análise, permite uma leitura de dentro do sistema, comum aos estudos de caso em políticas públicas e em sociologia do direito, área de atuação de um dos autores.

O texto está organizado em seis seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 situa teoricamente o acesso à justiça como direito fundamental e propõe a distinção conceitual entre rede de acesso à justiça e rede de enfrentamento. A seção 3 reconstrói o desenho institucional dessa rede na Lei Maria da Penha e na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. A seção 4 analisa indicadores quantitativos recentes sobre medidas protetivas, descumprimento e feminicídio. A seção 5 sistematiza o diagnóstico de operadores do sistema de justiça manifestado publicamente durante as comemorações dos vinte anos da lei. A seção 6 apresenta o estudo de caso de Nova Iguaçu. A seção 7 propõe caminhos para uma atuação verdadeiramente em rede, e a seção 8 conclui o artigo.

1 ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL: ONDAS RENOVATÓRIAS E O LUGAR DA REDE

1.1 As ondas renovatórias de acesso à justiça

O ponto de partida teórico deste artigo é a obra clássica de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que, na década de 1970, sistematizou o movimento mundial de acesso à justiça em três "ondas renovatórias" ⁸. A primeira onda voltou-se à assistência judiciária aos pobres, buscando remover a barreira econômica que impede litigantes de baixa renda de acionar o Poder Judiciário. A segunda onda tratou da representação dos interesses difusos e coletivos, deslocando o processo civil de uma lógica estritamente individual para uma lógica de tutela de grupos. A terceira onda, mais ampla, voltou-se aos meios alternativos de solução de conflitos, como a conciliação, a mediação e a arbitragem, além de reformas procedimentais destinadas a simplificar e desformalizar o acesso ao Judiciário ⁹. No Brasil, a leitura do acesso à justiça como problema estrutural do sistema jurídico, e não apenas processual, foi aprofundada por autores como

⁸CAPPELLETTI; GARTH, op. cit.

⁹OLIVEIRA, op. cit.

Boaventura de Sousa Santos, para quem a efetivação de direitos depende da reforma democrática das próprias instituições responsáveis por aplicá-los ¹⁰.

A obra de Cappelletti e Garth não se esgotou nessas três ondas. Passadas décadas, o próprio Garth reconheceu novas ondas, hoje sistematizadas pela doutrina nacional ¹¹: a quarta, voltada à ética das profissões jurídicas; a quinta, à internacionalização da proteção aos direitos humanos; a sexta, ao uso de tecnologias para democratizar o acesso à justiça; e a sétima, dedicada especificamente à desigualdade de gênero e de raça como obstáculos ao acesso à justiça. É nessa sétima onda que este artigo se insere: a violência contra a mulher não é apenas um problema de direito penal ou de política social, mas um problema de acesso à justiça na acepção mais técnica do termo, o de uma parcela da população que enfrenta barreiras específicas, ligadas ao gênero, para transformar um direito reconhecido em lei em proteção efetivamente fruída.

1.2 Rede de acesso à justiça e rede de enfrentamento: uma distinção necessária

A Lei Maria da Penha, ao instituir suas diretrizes de prevenção nos incisos do art. 8º, menciona um amplo espectro de atores: segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação, além do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública ¹². A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, de 2011, consolidou esse desenho sob o rótulo de "rede de enfrentamento", compreendida como o conjunto de ações e serviços de diferentes setores, em especial da assistência social, da saúde e da segurança pública, voltado à prevenção, ao combate, à assistência e à garantia de direitos das mulheres ¹³.

¹⁰SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2021.

¹¹OLIVEIRA, op. cit.

¹²BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2006.

¹³BRASIL. **Secretaria de Políticas para as Mulheres**, op. cit.

Esse desenho, formulado a partir de uma lógica de política social, tende a colocar em segundo plano os atores cuja função é especificamente jurisdicional ou jurídico-institucional: o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil e, de forma praticamente ausente da literatura sobre o tema, a universidade, por meio de seus núcleos de prática jurídica. Não se trata de negar que esses atores integrem, em sentido amplo, a rede de enfrentamento; trata-se de reconhecer que a pergunta "a mulher tem acesso à justiça" e a pergunta "a mulher é acolhida e cuidada" mobilizam fluxos, indicadores e responsabilidades distintos, ainda que complementares. Como observa a doutrina especializada, a efetividade da Lei Maria da Penha depende tanto da existência da norma quanto da capacidade do sistema de justiça de aplicá-la de forma coordenada ¹⁴.

Este artigo, portanto, adota a expressão rede de acesso à justiça para designar especificamente o conjunto de instituições responsáveis por processar, decidir e fazer cumprir a proteção jurídica prevista em lei, deixando à rede de enfrentamento, tema tratado por outros trabalhos e por outras iniciativas voltadas à comemoração dos vinte anos da lei, a dimensão assistencial e psicossocial do problema. Essa delimitação não é indiferente à análise: como se verá adiante, é justamente na costura entre essas duas redes, e não dentro de cada uma isoladamente, que se localizam os principais gargalos observados na literatura recente.

2. O DESENHO INSTITUCIONAL DA REDE DE ACESSO À JUSTIÇA NA LEI MARIA DA PENHA

O desenho institucional da rede de acesso à justiça brasileira em matéria de violência doméstica não nasceu com a Lei Maria da Penha. Ele remonta à criação das primeiras Delegacias de Defesa da Mulher, em 1985, e ganhou fundamento no plano internacional com a ratificação da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (a Convenção de Belém do Pará), incorporada ao

¹⁴DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 1.973/1996 ¹⁵. Foi, no entanto, a Lei nº 11.340/2006 que consolidou um microsistema próprio, criando os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência híbrida cível e criminal, e prevendo instrumentos processuais específicos, como as medidas protetivas de urgência ¹⁶.

Nos termos do caput do art. 8º da Lei nº 11.340/2006, a política pública de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher tem a seguinte diretriz geral:

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: [...] ¹⁷

A primeira dessas diretrizes, prevista no inciso I do mesmo dispositivo, determina a integração operacional entre Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, de um lado, e as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação, de outro, mediante sistema de informações e estatísticas unificado ¹⁸. O próprio texto legal, portanto, já reconhecia em 2006 que acesso à justiça e rede de enfrentamento deveriam operar de forma integrada, previsão normativa que, como se verá na seção 4, permanece apenas parcialmente cumprida vinte anos depois.

Em 2011, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres formalizou a arquitetura da rede, prevendo, entre outros equipamentos, os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, as Casas Abrigo, a Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) e, mais tarde, as Casas da Mulher Brasileira, concebidas como equipamento de atendimento integral e humanizado ¹⁹. Essa política consolidou, sobretudo, o lado assistencial da rede. O lado especificamente jurídico, isto é, a atuação articulada de varas especializadas, Ministério Público, Defensoria Pública e advocacia,

¹⁵BRASIL. **Decreto nº 1.973**, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 ago. 1996.

¹⁶BRASIL. **Lei nº 11.340/2006**, op. cit.

¹⁷Ibidem.

¹⁸Ibidem.

¹⁹BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres, op. cit.

permaneceu disperso em normas orgânicas de cada instituição, sem um instrumento de coordenação equivalente à Política Nacional.

No plano municipal, a partir da década de 2010, diversos entes federativos criaram secretarias ou coordenadorias de políticas para mulheres, com atribuições que variam entre a articulação da rede de enfrentamento e a prestação direta de assistência jurídica, papel historicamente reservado à Defensoria Pública e à advocacia dativa. Esse movimento de municipalização parcial da política para mulheres, embora não previsto expressamente pela Lei Maria da Penha, tornou o Poder Executivo municipal um ator relevante, e frequentemente negligenciado pela literatura, da rede de acesso à justiça, na medida em que essas secretarias passaram a atuar como ponto de entrada e, em alguns arranjos, como interlocutoras diretas do Judiciário, do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil. É esse desenho assimétrico, de uma rede de enfrentamento com desenho nacional relativamente unificado convivendo com uma rede de acesso à justiça organizada de forma fragmentada por autonomia federativa e institucional de cada órgão, que ajuda a explicar por que, vinte anos depois, o debate sobre os desafios de uma atuação verdadeiramente em rede continua atual, tal como reconhecido pelos próprios operadores do sistema de justiça em manifestações públicas recentes, examinadas na seção 5 deste artigo. É também nesse contexto que se insere a experiência analisada na seção 6.

3. VINTE ANOS DEPOIS: O QUE OS NÚMEROS REVELAM

3.1 A porta de entrada: agilidade e consolidação jurisprudencial

Do ponto de vista da resposta judicial individual, os indicadores mais recentes sugerem uma rede de acesso à justiça que responde com razoável agilidade. Dados relativos ao período entre 2020 e 2026 indicam que 85% das medidas protetivas de urgência são decididas em até 24 horas do pedido e que o volume mensal de medidas concedidas cresceu 270% nesse intervalo ²⁰.

²⁰MIGALHAS. **Lei Maria da Penha: medidas protetivas crescem 270% entre 2020 e 2026**. Migalhas, 2026. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/461819/lei-maria-da-penha-medidas-protetivas-crescem-270-entre-2020-e-2026>. Acesso em: 30 ago. 2026.

Essa agilidade decisória é acompanhada por uma trajetória de consolidação jurisprudencial favorável à proteção da mulher. Até meados da década, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça encontrava-se dividida quanto à própria natureza das medidas protetivas de urgência: a Quinta Turma tendia a reconhecer-lhes natureza cautelar penal, vinculada à existência de um processo criminal, ao passo que a Sexta Turma já as compreendia como tutela inibitória, autônoma e satisfativa, independente da esfera penal ²¹. Essa divergência foi superada com o julgamento do Tema Repetitivo n. 1249, no qual o Superior Tribunal de Justiça fixou quatro teses: que as medidas protetivas de urgência possuem natureza de tutela inibitória, não dependendo de inquérito policial, boletim de ocorrência ou processo criminal; que sua duração deve corresponder à persistência do risco concreto à mulher, devendo ser fixadas por prazo indeterminado; que o reconhecimento de causa extintiva da punibilidade, o arquivamento do inquérito ou a absolvição no processo penal não extinguem, por si só, a medida protetiva; e que sua revisão não está sujeita a prazo obrigatório, podendo o juiz reavaliá-la de ofício ou a pedido sempre que cessarem, de forma comprovada, as circunstâncias que justificaram sua concessão, resguardada a prévia oitiva da ofendida e do agressor ²². Trata-se de entendimento que reforça, no plano jurisprudencial, a autonomia da tutela protetiva em relação à lógica processual penal tradicional, avanço que, tomado isoladamente, sugeriria uma rede de acesso à justiça em pleno funcionamento.

3.2 O fosso entre concessão e proteção efetiva

Os dados relativos ao que ocorre depois da concessão da medida protetiva, contudo, revelam um quadro mais preocupante. O número de descumprimentos de

²¹CONSULTOR JURÍDICO. **STJ discute a natureza jurídica das medidas protetivas de urgência**. Revista Consultor Jurídico, 4 set. 2024. Disponível em: <https://conjur.com.br/2024-set-04/stj-discute-a-natureza-juridica-das-medidas-protetivas-de-urgencia/>. Acesso em: 30 ago. 2026.

²²MEDIDAS protetivas de urgência na visão do STJ: uma análise do Tema Repetitivo 1249. Meu Site Jurídico [Editora JusPodivm], 12 maio 2025. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2025/05/12/medidas-protetivas-de-urgencia-na-visao-do-stj-uma-analise-do-tema-repetitivo-1249/>. Acesso em: 30 ago. 2026.

medidas protetivas registrados cresceu de 10.261, em 2020, para 74.438, em 2025, aumento superior a 600% em cinco anos e ritmo superior ao próprio crescimento no número de medidas concedidas ²³. Em outras palavras, a rede de acesso à justiça tem sido mais eficiente em decidir do que em fazer cumprir suas próprias decisões.

O indicador mais grave, entretanto, é outro. Segundo levantamento divulgado por ocasião dos vinte anos da lei, apenas 4,45% das vítimas de feminicídio registradas entre 2024 e 2025 possuíam medida protetiva de urgência ativa no momento do óbito, não obstante o índice de deferimento judicial desses pedidos gire em torno de 90% ²⁴. A leitura conjunta desses dois números (alto deferimento e baixíssima cobertura efetiva no momento do risco máximo) indica que o gargalo da rede de acesso à justiça não está, majoritariamente, na decisão judicial, mas nas etapas anteriores (o acesso ao próprio pedido de medida protetiva) e posteriores (o monitoramento e o cumprimento da proteção concedida) a essa decisão.

3.3 Desigualdade territorial na cobertura da rede

A rede de acesso à justiça brasileira também não se distribui de forma homogênea no território nacional. Levantamento do Fórum Brasileiro de Segurança Pública indica que 2025 registrou o maior número de feminicídios da série histórica: 1.568 casos, alta de 4,7% em relação a 2024, totalizando ao menos 13.703 mulheres mortas em razão de gênero desde a tipificação do crime, em 2015 ²⁵. O mesmo levantamento revela que municípios com até 100 mil habitantes concentram cerca de metade dos feminicídios do país, embora reúnam apenas 41% da população feminina nacional; nesses municípios, apenas 5% contam com Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher e apenas 3% dispõem de Casa Abrigo ²⁶. Como a estrutura

²³MIGALHAS, op. cit.

²⁴BRASIL DE FATO, op. cit.

²⁵FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Retrato dos Feminicídios no Brasil**. São Paulo: FBSP, 2026. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2026/03/nota-tecnica-dia-mulher-2026.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2026.

²⁶FONTE SEGURA. **Feminicídio recorde e o desafio de fazer a proteção chegar a todas as mulheres**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2026. Disponível em:

judiciária especializada, isto é, varas exclusivas de violência doméstica, Defensoria e Ministério Público com atuação dedicada, tende a acompanhar a mesma lógica de concentração urbana dos demais equipamentos, é razoável inferir que o acesso à justiça, tal como o acesso à rede de enfrentamento, também varia conforme o tamanho do município, desigualdade que a legislação nacional, uniforme em seu texto, não tem sido capaz de neutralizar na prática.

4. VOZES DO SISTEMA DE JUSTIÇA: O DIAGNÓSTICO DOS OPERADORES

Para além dos números, os relatos colhidos durante as comemorações oficiais dos vinte anos da lei, promovidas pelo Senado Federal em agosto de 2026, ajudam a qualificar o diagnóstico da seção anterior. Em sessão especial realizada no Plenário do Senado, a ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, em participação virtual, cobrou urgência na superação do quadro atual de violência contra a mulher ao afirmar que:

Não podemos compactuar nem ser omissos na busca de, rapidamente, urgentemente e exemplarmente superarmos esse estado de coisas inconstitucional que vivemos no Brasil contra todas nós, mulheres.²⁷

A ministra das Mulheres, Márcia Lopes, por sua vez, defendeu ações articuladas entre os Poderes, estados, municípios e sociedade, destacando medidas previstas no Pacto Nacional Brasil contra o Feminicídio, como a agilização das medidas protetivas de urgência, a responsabilização dos agressores e a ampliação da rede de atendimento²⁸. No mesmo sentido, a diretora-geral do Senado, Ilana Trombka, também em participação virtual, reconheceu que a Lei Maria da Penha ampliou a visibilidade da violência doméstica e fortaleceu a proteção às mulheres, mas ponderou que o desafio atual é fazer com que esses mecanismos cheguem a quem mais precisa, de modo a reduzir os ainda elevados índices de feminicídio²⁹.

<https://fontesegura.forumseguranca.org.br/feminicidio-recorde-e-o-desafio-de-fazer-a-protecao-chegar-a-todas-as-mulheres/>. Acesso em: 30 ago. 2026.

²⁷SENADO FEDERAL, op. cit.

²⁸Ibidem.

²⁹Ibidem.

A dimensão territorial do problema, já discutida na seção 4.3 a partir de dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, também apareceu nos relatos dos operadores. Para a desembargadora Cynthia Rocha Mendonça, do Tribunal de Justiça do Amazonas, o desafio é fazer a proteção prevista em lei alcançar efetivamente as mulheres que vivem em comunidades do interior amazônico; ela apontou barreiras geográficas, sociais e institucionais de acesso à justiça e defendeu soluções adaptadas às particularidades da região, como o aplicativo Ronda Maria da Penha e a proposta da Casa Flutuante da Mulher Brasileira ³⁰. Na área da segurança pública, a tenente-coronel Renata Cardoso, da Polícia Militar do Distrito Federal, apresentou um retrato semelhante em escala local: o Policiamento de Prevenção Orientada à Violência Doméstica (Provid) acompanhava, até aquele momento, 715 mulheres, das quais 320 estavam classificadas em situação de risco extremo, o que reforça a importância da capacitação policial para a avaliação de risco e a prevenção de novas agressões ³¹.

Já o promotor de justiça Thiago Pierobom, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, também em participação virtual, destacou a resiliência normativa da lei diante de tentativas recorrentes de descaracterizá-la, lembrando que muitos projetos de lei foram propostos ao longo desses vinte anos para tentar desnaturar aquilo que é a Lei Maria da Penha, mas que a norma *"sobreviveu a esses projetos, se fortaleceu e sedimentou esse campo, fortalecendo essa pauta para avançarmos ainda mais"* ³².

Em seminário promovido no Rio Grande do Sul, relatos semelhantes convergiram para o mesmo diagnóstico. A promotora de justiça Ivana Battaglin, do Ministério Público estadual, identificou a articulação da rede como o principal desafio, ao afirmar que o maior desafio é implementar o que está escrito na lei, já que a norma prioriza a prevenção e a coordenação de políticas públicas, e não apenas a punição ³³. A juíza Camila Luce Madeira, do Tribunal de Justiça gaúcho, apontou a fragmentação de dados como obstáculo concreto à própria formulação de políticas, ao destacar que o intercâmbio de dados pode reduzir a subnotificação da violência doméstica e subsidiar pesquisas e planos de ação ³⁴. A defensora pública Bibiana Veríssimo Bernardes, por sua

³⁰Ibidem.

³¹Ibidem.

³²Ibidem.

³³BRASIL DE FATO, op. cit.

³⁴Ibidem.

vez, descreveu a experiência da mulher que busca proteção como um verdadeiro périplo, marcado pela desarticulação da rede de atendimento, pela burocracia e pela repetição do relato a cada atendimento, e destacou que a rede especializada permanece concentrada nos grandes centros urbanos, relegando as mulheres de municípios menores a proteção mais precária ³⁵.

Tomados em conjunto, esses relatos, de uma ministra do Supremo Tribunal Federal, de magistrados estaduais, de membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, da administração pública federal e da segurança pública, convergem para um diagnóstico que os dados quantitativos da seção anterior já sugeriam: passadas duas décadas de vigência da Lei Maria da Penha, o problema da rede de acesso à justiça não é mais, primordialmente, de existência de normas ou de órgãos especializados, mas de comunicação entre eles, de continuidade institucional e de cobertura territorial equânime.

5. UM MODELO EM CONSTRUÇÃO: O NÚCLEO DE ATENDIMENTO À MULHER DO NPJ DA AFYA UNIGRANRIO DE NOVA IGUAÇU

Uma resposta possível ao diagnóstico da fragmentação institucional, ainda que localizada e em fase de consolidação, pode ser observada no município de Nova Iguaçu, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Desde 2025, o Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) do curso de Direito da Afya Unigranrio, unidade Nova Iguaçu, mantém o Núcleo de Atendimento à Mulher (NAM), estrutura dedicada especificamente ao atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar, em atuação articulada com a Secretaria da Mulher de Nova Iguaçu (SEMUNI) e com o curso de Psicologia da própria universidade ³⁶.

O arranjo aproxima três frentes que a literatura sobre rede de enfrentamento raramente trata de forma integrada dentro de uma mesma porta de entrada: o Poder Executivo municipal, por meio da SEMUNI e do Centro Especializado de Atendimento

³⁵Ibidem.

³⁶AFYA UNIGRANRIO. Núcleo de Prática Jurídica. Núcleo de Atendimento à Mulher (NAM): atuação em rede com a Secretaria da Mulher de Nova Iguaçu e o curso de Psicologia. Nova Iguaçu, 2025. Informação institucional não publicada.

à Mulher (CEAM) que integra sua estrutura; a universidade, por meio do NPJ, historicamente vocacionado à assistência judiciária gratuita; e a Psicologia, por meio de docentes e estudantes que atuam junto às usuárias do NAM. Na prática, isso significa que a mulher encaminhada pela SEMUNI ao NAM, ou que chega diretamente ao Núcleo, recebe orientação e assistência jurídica gratuita ao mesmo tempo em que é acompanhada psicologicamente, sem precisar repetir seu relato em pontos de atendimento isolados e sem comunicação entre si, o périplo institucional descrito pelos operadores do sistema de justiça citados na seção 5 deste artigo ³⁷.

O arranjo, ainda assim, ilustra os limites característicos de iniciativas dessa natureza. Trata-se de estrutura acadêmica, vinculada ao calendário letivo e à rotatividade natural de estudantes e docentes, e sustentada por articulação com a SEMUNI. Sua capacidade de atendimento é, por definição, a de um núcleo de prática jurídica, o que limita seu alcance a casos compatíveis com a assistência judiciária gratuita, sem alcançar, ao menos por ora, uma integração formal com a Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministério Público, a Defensoria Pública ou o Poder Judiciário local, atores que, como discutido na seção 2, completam a rede de acesso à justiça em sentido pleno.

Ainda assim, a experiência do NAM oferece contribuição relevante ao debate proposto neste artigo: demonstra, na prática, que é possível conectar assistência jurídica e acompanhamento psicológico em um único ponto de atendimento, articulado com o Executivo municipal, sem que a mulher precise transitar por serviços desconexos. Trata-se de um modelo em pequena escala do que a seção 7 defende de forma propositiva: a universidade como ator permanente, e não eventual, da rede de acesso à justiça, cuja ampliação para os demais atores dessa rede é, precisamente, a próxima etapa de consolidação institucional que a experiência de Nova Iguaçu ainda precisa percorrer.

6. CAMINHOS PARA UMA ATUAÇÃO VERDADEIRAMENTE EM REDE

³⁷BRASIL DE FATO, op. cit.

A análise desenvolvida nas seções anteriores permite identificar, de forma mais propositiva, ao menos cinco frentes de trabalho para que a rede de acesso à justiça deixe de ser uma metáfora e passe a ser um arranjo institucional mensurável.

Em primeiro lugar, a interoperabilidade de dados entre Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, segurança pública e Executivo municipal é condição para que o descumprimento de uma medida protetiva seja detectado e comunicado em tempo hábil, e não apenas registrado estatisticamente depois de consumado o dano. A fala da juíza Camila Luce Madeira, citada na seção 5, sintetiza esse ponto: sem intercâmbio de dados, não há sequer diagnóstico confiável, quanto mais resposta tempestiva ³⁸.

Em segundo lugar, a padronização de fluxos e protocolos de encaminhamento, hoje distintos entre cada Estado e, dentro de um mesmo Estado, entre cada comarca, reduziria o périplo da mulher entre instituições que não se comunicam entre si, na expressão utilizada pela defensora pública Bibiana Veríssimo Bernardes ³⁹.

Em terceiro lugar, o monitoramento pós-concessão da medida protetiva precisa deixar de ser exceção para se tornar rotina. O dado de que apenas 4,45% das vítimas de feminicídio possuíam medida protetiva ativa no momento do óbito, discutido na seção 4.2, não decorre da falta de instrumentos jurídicos, mas da ausência de uma rotina institucional que verifique, periodicamente e de forma proativa, se a proteção concedida continua sendo suficiente e sendo cumprida ⁴⁰.

Em quarto lugar, a formação continuada de operadores do direito, isto é, magistratura, Ministério Público, Defensoria, advocacia e, cada vez mais, gestores municipais, precisa incorporar não apenas o conteúdo normativo da Lei Maria da Penha, mas também sua dimensão de rede, isto é, o conhecimento prático sobre quais órgãos acionar, em que ordem e com que instrumentos, para transformar uma decisão protetiva em proteção real.

Por fim, iniciativas como o Núcleo de Atendimento à Mulher (NAM) da Afya Unigranrio de Nova Iguaçu sugerem que a universidade pode e deve ser tratada como ator permanente, e não eventual, da rede de acesso à justiça, o que exige, por parte das instituições de ensino superior, o reconhecimento de que a extensão jurídica em

³⁸Ibidem.

³⁹Ibidem.

⁴⁰Ibidem.

violência doméstica é também pesquisa empírica em direito, e não apenas assistência social gratuita, permitindo que a experiência acumulada em cada núcleo de prática jurídica seja sistematizada e comparada entre municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vinte anos depois da promulgação da Lei Maria da Penha, os dados examinados neste artigo sugerem que o principal desafio da política brasileira de enfrentamento à violência contra a mulher não está mais na ausência de normas, de órgãos especializados ou de jurisprudência protetiva: dimensões em que o país registra avanços mensuráveis, como a agilidade na concessão de medidas protetivas e a consolidação, pelo Superior Tribunal de Justiça, da autonomia dessas medidas em relação ao processo penal. O desafio está na distância entre a decisão judicial e a proteção efetivamente fruída pela mulher, distância que os números do descumprimento e, sobretudo, da baixíssima cobertura de medidas protetivas entre vítimas de feminicídio tornam dramaticamente visível.

Este artigo procurou contribuir para esse debate propondo uma distinção conceitual simples, mas com implicações práticas: a de que existe uma rede de acesso à justiça, formada pelo Judiciário, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Ordem dos Advogados do Brasil, pelo Executivo municipal e pela universidade, que não se confunde com a rede de enfrentamento e acolhimento, e que merece diagnóstico, indicadores e políticas próprias. A experiência de Nova Iguaçu, examinada como estudo de caso, sugere que arranjos horizontais entre esses atores, mesmo quando sustentados por articulação informal entre universidade e Executivo municipal, em vez de instrumentos jurídicos mais robustos, são capazes de ampliar a capilaridade dessa rede em municípios historicamente desassistidos, desde que caminhem para a institucionalização permanente, sob pena de sucumbirem à descontinuidade político-administrativa identificada como um dos principais obstáculos pelos próprios operadores do sistema de justiça.

Fica como agenda de pesquisa a realização de estudos comparativos entre municípios de diferentes portes e regiões, capazes de mensurar empiricamente o efeito de arranjos de cooperação institucional sobre indicadores como o tempo entre a

concessão e o efetivo cumprimento das medidas protetivas, caminho de investigação para o qual a Lei Maria da Penha, ao completar vinte anos, oferece hoje uma base de dados e de experiências institucionais mais robusta do que em qualquer momento anterior de sua vigência.

REFERÊNCIAS

AFYA UNIGRANRIO. Núcleo de Prática Jurídica. **Núcleo de Atendimento à Mulher (NAM): atuação em rede com a Secretaria da Mulher de Nova Iguaçu e o curso de Psicologia**. Nova Iguaçu, 2025. Informação institucional não publicada.

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

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. **Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2006.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em:

<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sev/pacto/documentos/politica-nacional-enfrentamento-a-violencia-versao-final.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL DE FATO. **20 anos da Lei Maria da Penha: avanços no sistema de Justiça convivem com desafios para garantir proteção às mulheres**. Brasil de Fato, 6 ago. 2026. Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2026/08/06/20-anos-da-lei-maria-da-penha-avancos-no-sistema-de-justica-convivem-com-desafios-para-garantir-protecao-as-mulheres/>.

Acesso em: 30 ago. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CONSULTOR JURÍDICO. **STJ discute a natureza jurídica das medidas protetivas de urgência**. Revista Consultor Jurídico, 4 set. 2024. Disponível em:

<https://conjur.com.br/2024-set-04/stj-discute-a-natureza-juridica-das-medidas-protetivas-de-urgencia/>. Acesso em: 30 ago. 2026.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FONTE SEGURA. **Feminicídio recorde e o desafio de fazer a proteção chegar a todas as mulheres**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2026. Disponível em:

<https://fontesegura.forumseguranca.org.br/feminicidio-recorde-e-o-desafio-de-fazer-a-protecao-chegar-a-todas-as-mulheres/>. Acesso em: 30 ago. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Retrato dos Feminicídios no Brasil**. São Paulo: FBSP, 2026. Disponível em:

<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2026/03/nota-tecnica-dia-mulher-2026.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2026.

MEDIDAS protetivas de urgência na visão do STJ: uma análise do Tema

Repetitivo 1249. Meu Site Jurídico [Editora JusPodivm], 12 maio 2025. Disponível em:

<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2025/05/12/medidas-protetivas-de-urgencia-na-visao-do-stj-uma-analise-do-tema-repetitivo-1249/>. Acesso em: 30 ago. 2026.

MIGALHAS. **Lei Maria da Penha: medidas protetivas crescem 270% entre 2020 e 2026**. Migalhas, 2026. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/quentes/461819/lei-maria-da-penha-medidas-protetivas-crescem-270-entre-2020-e-2026>. Acesso em: 30 ago. 2026.

OLIVEIRA, Marcos. **As sete ondas renovatórias de acesso à Justiça**. Revista Consultor Jurídico, 8 jan. 2023. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2023-jan-08/marcos-oliveira-sete-ondas-renovatorias-acesso-justica/>. Acesso em: 30 ago. 2026.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2021.

SENADO FEDERAL. **Sessão destaca avanços e desafios após 20 anos da Lei Maria da Penha.** Senado Notícias, Brasília, 13 ago. 2026. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2026/08/13/sessao-destaca-avancos-e-desafios-apos-20-anos-da-lei-maria-da-penha>. Acesso em: 30 ago. 2026.