



Afya UNIVERSIDADE
UNIGRANRIO



REVISTA ACADÊMICA DIREITO AFYA UNIGRANRIO

Edição Especial: 20 Anos da Lei Maria da Penha

Vol. 16 n. 2



ISSN: 1984-7920

EDIÇÃO ESPECIAL TEMÁTICA: 20 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA (LEI Nº 11.340/2006)

É com grande satisfação e elevado senso de responsabilidade acadêmica e social que apresentamos a Edição Especial da Revista Acadêmica do Curso de Direito da Afya Universidade Unigranrio, dedicada à celebração das duas décadas de vigência da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Este volume comemorativo consolida o compromisso inarredável do nosso periódico com a produção, a difusão e o fortalecimento do conhecimento científico de excelência voltado à defesa dos Direitos Humanos e à proteção dos grupos vulneráveis.

A Relevância Temática no Território da Baixada Fluminense

A publicação desta edição temática ganha uma dimensão ainda mais urgente e profunda quando contextualizada na realidade geográfica e social em que a Afya Universidade Unigranrio está inserida. Os municípios de Duque de Caxias e Nova Iguaçu, onde se concentram os campi do Curso de Direito, estão situados no coração da Baixada Fluminense, região que figura historicamente entre as mais impactadas pelas altas taxas de violência doméstica, familiar e de feminicídio no Estado do Rio de Janeiro.

Nesse cenário marcado por vulnerabilidades socioeconômicas e por barreiras estruturais no acesso aos órgãos de proteção, a violência de gênero ultrapassa a esfera do ilícito penal individual para se manifestar como um sintoma grave de desigualdades estruturais, sociais e territoriais. Reflexões sobre a eficácia das medidas protetivas de urgência, o fortalecimento das políticas públicas intersetoriais, a aplicação da perspectiva de gênero nos julgamentos e o desenvolvimento de práticas restaurativas deixam de ser meras abstrações teóricas para se tornarem imperativos de salvaguarda da vida.

A Revista Acadêmica do Curso de Direito cumpre, assim, o papel vital de conectar o debate dogmático com a realidade concreta das vias, bairros e comunidades de Duque de Caxias, Nova Iguaçu e demais municípios da Baixada Fluminense, transformando a pesquisa científica em instrumento crítico de denúncia, análise e proposição de soluções jurídicas e sociais efetivas.

Os Eixos Temáticos desta Edição

A promulgação da Lei nº 11.340/2006 representou um divisor de águas no enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil. Passadas duas décadas, esta Edição Especial reúne contribuições acadêmicas inéditas que enfrentam os principais avanços, os desafios teóricos e práticos remanescentes e as perspectivas futuras da legislação, distribuídas entre os seguintes eixos temáticos:

- Eficácia e Desafios das Medidas Protetivas de Urgência: Análises sobre os aspectos processuais e a atuação do Poder Judiciário na garantia de proteção célere às vítimas.
- Políticas Públicas e Intersetorialidade: Estudos acerca da integração necessária entre as redes de atendimento, saúde, assistência social, segurança pública e o sistema de justiça.
- Perspectiva de Gênero no Julgamento: Inovações e avanços doutrinários e jurisprudenciais nos Tribunais Superiores.
- Educação, Prevenção e Grupos Vulneráveis: Investigações sobre as intersecções de raça, classe, orientação sexual, transgeneridade e regionalidade no âmbito da violência doméstica.
- Justiça Restaurativa e Grupos de Reflexão para Autores de Violência: Reflexões sobre práticas integrativas, prevenção da reincidência e limites da intervenção penal.

Compromisso Institucional, Qualidade Científica e Agradecimentos

Diante dessa conjuntura, a Afya Universidade Unigranrio e o seu Curso de Direito reafirmam a sua responsabilidade institucional e o seu engajamento comunitário no eixo metropolitano da Baixada Fluminense. Compreendendo que o papel da universidade contemporânea ultrapassa a formação técnica dogmática, a instituição atua de forma transversal por meio do ensino, da pesquisa e da extensão universitária.

Através da atuação contínua no atendimento à população pelos Núcleos de Prática Jurídica (NPJ) em Duque de Caxias e Nova Iguaçu, de ações afirmativas de extensão e da parceria constante com a rede de proteção local (Defensoria Pública, OAB, Poder Judiciário e Movimentos Sociais), o Curso de Direito posiciona-se como um polo formador de profissionais éticos e como um espaço seguro de acolhimento e promoção da cidadania.

Em consonância com sua política editorial e com a qualificação científica do periódico, classificado no Qualis A4 (CAPES), todas as contribuições submetidas a esta edição passaram pelo rigoroso processo de avaliação por pares às cegas (Double Blind Peer Review), assegurando o inédito e a titulação mínima de Mestre entre os pesquisadores.

Agradecemos aos autores, avaliadores, membros do Conselho Editorial e a toda a equipe da Comissão Técnica envolvida na organização deste volume.

Desejamos a todas e todos uma leitura instigante e transformadora. Que os estudos aqui reunidos sirvam de inspiração para novas pesquisas, fortaleçam as políticas de proteção às mulheres em Duque de Caxias, Nova Iguaçu e toda a Baixada Fluminense, e contribuam para a consolidação de uma sociedade livre, justa e sem violência.

COMISSÃO TÉCNICA DE ELABORAÇÃO

Prof.^a Dra. Litiane Motta Marins Araujo
Editora-Chefe

Prof.^a Me. Maria Célia Ferraz
Editora Associada

Janser dos Santos Nascimento
Bibliotecário Associado

Me. Maria Fernanda Goes
Editora-Monitora

Angelica Lima da Silva

Anna Bella Baumbach de Oliveira Gomes

SUMÁRIO

20 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA E A REDE DE PROTEÇÃO À MULHER: AVANÇOS, ESTATÍSTICAS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS

Fernanda Santos Fernandes;

4 - 24

20 ANOS DE LUTA PELO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: UMA ANÁLISE REFLEXIVA SOBRE A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS (2006–2026)

Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann; Litiane Motta Marins Araujo; Tatiane dos Santos Duarte;

25 - 56

O DIREITO À EDUCAÇÃO DAS MULHERES NA EJA: TRAJETÓRIAS, RESISTÊNCIAS E POSSIBILIDADES EM DIÁLOGO COM OS 20 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA

Luciana Costa da Silva Matta; Eline das Flores Viter;

57 - 73

VIOLÊNCIA PROCESSUAL DE GÊNERO: O PROCESSO COMO INSTRUMENTO INVISÍVEL DE MANUTENÇÃO DAS FORMAS DE VIOLÊNCIA DE GÊNERO

Alexandre de Castro Catharina; Emanuelle de Carvalho Costa;

74 - 93

A EFETIVIDADE DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA: UMA ANÁLISE DOS DESAFIOS PROCESSUAIS E DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO ÂMBITO DA LEI MARIA DA PENHA

João Gabriel Alves de Lira; Patricy Barros Justino;

94 - 110

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

Jaqueline Gonzales dos Santos;

111 - 137

DO CONHECIMENTO À PREVENÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO, CAPACITAÇÃO E PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E A EXPERIÊNCIA DO PROJETO DE EXTENSÃO PÍLULAS DE DIREITOS HUMANOS

Edna Raquel S. Hogemann; Érica Maia Campelo Arruda;

Alessandra Ulrich de Almeida; Renata dos Reis da Cunha;

138 - 172

A ATUAÇÃO EM REDE NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: UM ESTUDO DE CASO SOBRE INTERSETORIALIDADE E PROTEÇÃO INTEGRAL

Yasmin Juventino Alves Arbex; Tamires Ferreira Leite; Stephanie dos Santos Alexandre Duarte;

173 - 189

**VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA MULHERES NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ENTRE
2020 E 2023: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS DADOS OFICIAIS**

Daniella Massardi Marques Martins;
199 - 214

**VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA CONTRA A MULHER: DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DA
PROTEÇÃO JURÍDICA E DAS MEDIDAS DE URGÊNCIA**

Luíza Márcia Carvalho dos Reis; Marianne Vitória Alves de Melo;
Pedro Henrique dos Santos Nunes;
215 - 243

**ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR:
20 ANOS DE CONQUISTAS, AVANÇOS E DESAFIOS**

Eduardo Ritt; Caroline Fockink Ritt; Maité Teixeira Lemos;
244 - 261

**QUANDO A VIOLÊNCIA É NOMEADA: OS 20 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA E A
VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER COMO UM PROBLEMA DE ESTADO**

Bruna Müller; Eucléia Gonçalves dos Santos;
262 - 290

**20 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA: OS AVANÇOS, DESAFIOS E
PERSPECTIVAS PARA A PROTEÇÃO DAS MULHERES NO BRASIL**

Luiza Márcia Reis; Juraci Sousa Rocha;
291 - 314

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

Carmen Caroline Ferreira do Carmo Nader; Michel Lobo Toledo Lima;
315 - 332

**AUTOTUTELA E DEFESA PESSOAL FEMININA: UMA ANÁLISE CRÍTICA
DA LEI Nº 15.474, DE 23 DE JULHO DE 2026**

Pedro Lima Marcheri;
333 - 363



20 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA E A REDE DE PROTEÇÃO À MULHER: AVANÇOS, ESTATÍSTICAS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS

20 YEARS OF THE MARIA DA PENHA LAW AND THE WOMEN'S PROTECTION NETWORK: PROGRESS, STATISTICS AND INSTITUTIONAL CHALLENGES

Fernanda Santos Fernandes¹

RESUMO

O presente artigo analisa os vinte anos de vigência da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e sua relação de integração com a Rede de Enfrentamento e de Proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar no Brasil. A partir de uma abordagem dogmática, sociológica e amparada em dados empíricos recentes publicados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, examina-se a evolução quantitativa e qualitativa das Medidas Protetivas de Urgência (MPUs) e das estatísticas de feminicídios. Os resultados apontam para um aumento exponencial nas demandas e concessões de tutela jurídica de urgência no país, alcançando um aumento histórico, impulsionados pela consolidação das diretrizes do Supremo Tribunal Federal (STF) e pelas alterações legislativas recentes. Contudo, a efetividade material desses instrumentos esbarra em persistentes limitações de ordem estrutural, tais como a assimetria geográfica no acesso às Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e rede de proteção à mulher, o déficit de equipes técnicas multidisciplinares e a fragilidade nos mecanismos de fiscalização contínua. Conclui-se que o avanço legislativo de duas décadas necessita ser acompanhado por uma descentralização orçamentária efetiva, pela interiorização das políticas públicas de acolhimento e pela implementação de políticas públicas educacionais.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha; Rede de Proteção; Medidas Protetivas.

ABSTRACT

This article analyzes the twenty years the Maria da Penha Law (Law No. 11.340/2006) has been in effect and its integration with the network for combating violence against women and protecting those facing domestic and family violence in Brazil. Adopting a dogmatic and

¹ Doutora pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro -UERJ, em Processo, com enfoque em violência de gênero. Mestre pela Universidade Católica de Petrópolis, em Direitos Humanos, com dissertação em Violência Doméstica.



sociological approach—and drawing on recent empirical data published by the National Council of Justice (CNJ) and the Brazilian Public Security Forum—the study examines the quantitative and qualitative evolution of Urgent Protective Measures (MPUs) and femicide statistics. The results indicate an exponential rise in requests for and the granting of urgent legal protection in the country, reaching historic highs driven by the consolidation of Supreme Federal Court (STF) guidelines and recent legislative amendments. However, the practical effectiveness of these instruments is hindered by persistent structural limitations, such as geographic disparities in access to Specialized Women's Police Stations (DEAMs) and protection networks, a shortage of multidisciplinary technical teams, and weaknesses in continuous monitoring mechanisms. The article concludes that two decades of legislative progress must be accompanied by effective budgetary decentralization, the expansion of support services into the country's interior, and the implementation of educational public policies.

Keywords: *Maria da Penha Law; Protection Network; Protective Measures.*

INTRODUÇÃO

A consolidação normativa do enfrentamento à violência de gênero no Brasil iniciou-se com a ratificação de diplomas internacionais de direitos humanos, destacando-se a CEDAW, em 1º de fevereiro de 1984, e a Convenção Interamericana de Belém do Pará, em 27 de novembro de 1995. Não obstante os compromissos assumidos, a morosidade e a omissão estatal no julgamento da tentativa de duplo homicídio perpetrada contra Maria da Penha Maia Fernandes culminaram na responsabilização internacional do Estado brasileiro pela CIDH/OEA, no ano de 2001.

Como corolário desse processo, adveio a promulgação da Lei nº 11.340/2006, diploma estrutural que inaugurou mecanismos de prevenção, proteção, responsabilização e articulação interinstitucional e entre os Entes Federativos no enfrentamento à violência contra a mulher.

A promulgação da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida popularmente como Lei Maria da Penha, representa um marco normativo no combate, proteção e na prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil.

O advento dessa legislação não apenas alterou o tratamento conferido aos agressores, mas operou uma profunda transmutação dogmática e cultural, já que, para além de retirar a violência baseada no gênero da esfera estritamente privada, tradicionalmente legitimada pela complacência social e pela leniência estatal, elevou-a à categoria de violação direta dos direitos humanos fundamentais.

Antes da vigência deste diploma legal, as agressões perpetradas no âmbito doméstico



eram tratadas sob a égide da Lei nº 9.099/1995, reduzindo os principais crimes relacionados à violência doméstica e familiar a infrações de menor potencial ofensivo, permitindo transações penais, com o pagamento de cestas básicas ou o pagamento de multas pecuniárias, levando a um processo de despenalização e banalização da violência.

Essa dinâmica não apenas perpetuava a impunidade do agressor, mas também aprofundava o processo de revitimização e o silenciamento das mulheres submetidas a ciclos permanentes de opressão, que passaram a desacreditar no sistema de justiça.

O principal mérito da lei reside na superação do punitivismo, compreendendo que a sanção criminal, de forma isolada, é insuficiente para enfrentar a complexidade da violência doméstica, enraizada nas assimetrias de poder e no patriarcado, que moldam as relações sociais no Brasil.

Ademais, a lei prevê a atuação integrada em rede, com a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação, bem como atuação por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais.

Ao completar duas décadas de existência, a Lei Maria da Penha consolidou-se como um referencial internacional, classificado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das três melhores legislações do mundo na temática do enfrentamento à violência de gênero, em que pese o Brasil figurar como o quinto país onde mais se mata mulher, em razão do gênero.²

Nesse sentido, o texto apresenta um panorama das inovações legislativas e do aumento na concessão de medidas protetivas, que conferem maior proteção às mulheres. Paralelamente, expõe estatísticas alarmantes de feminicídio e suscita um questionamento central: após 20 anos de sua edição, a Lei Maria da Penha tem sido implementada de forma eficaz? Ou as políticas públicas preventivas e educacionais preconizadas pela lei tornaram-se letra morta?

1. O CONCEITO DE REDE E A MULTIDIMENSIONALIDADE DA PROTEÇÃO

² BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Lei Maria da Penha 11 anos**. Brasília, DF, 7 ago. 2017. Atualizado em 12 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/violencia/lei-maria-da-penha-11-anos>. Acesso em: 26 ago. 2026.



INTEGRAL

A grande novidade da Lei Maria da Penha foi pensar a atuação em rede, trazendo a necessidade de uma intervenção transversal, multidisciplinar e interinstitucional. Como a violência doméstica contra a mulher se manifesta de forma multifacetada, englobando a violência física, psicológica, sexual, patrimonial, moral e vicária, a segurança pública e a justiça, vistas de forma isolada, não são suficientes para a solução do problema. Por ser uma questão complexa e multifatorial, a proteção integral exige a união de toda a rede de atendimento, proteção e enfrentamento, integrando inclusive saúde, educação, assistência social e psicologia.

Cada uma dessas dimensões exige uma resposta estatal específica, que ultrapassa a competência estritamente policial ou judiciária. A rede de proteção configura-se, portanto, como um arranjo institucional complexo e intersetorial, composto por órgãos de segurança pública e pelos setores de justiça, saúde, educação, além de serviços psicossociais e assistenciais.

A espinha dorsal desse sistema de proteção depende da coordenação e do alinhamento operacional entre suas diversas frentes. Essa articulação envolve as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), a Defensoria Pública, o Ministério Público, os Juizados especializados, os Centros Especializados de Atendimento (CEAMs), além do CRAS, do CREAS, de abrigos sigilosos e de serviços de saúde mental. Quando um desses elos falha, todo o arcabouço protetivo é comprometido, gerando lacunas que potencializam a letalidade dos conflitos.

O alinhamento dessas instâncias busca combater a violência institucional secundária, que é caracterizada pela revitimização da ofendida pelo próprio aparato estatal, constituindo um dos principais fatores para a perpetuação da subnotificação de crimes de gênero.

Quando a mulher encontra uma estrutura fragmentada, sendo forçada a repetir o relato de seus traumas a múltiplos agentes, sem comunicação entre si, o desgaste e o desamparo a induzem a abandonar o processo protetivo. O resultado direto dessa falha institucional é, frequentemente, o retorno forçado ao convívio com o agressor.

A violência de gênero constitui um fenômeno complexo, arraigado em estruturas socioculturais profundas, cuja superação transcende a mera resposta punitiva do Estado. Tratá-la exclusivamente pela ótica da sanção penal importa em negligenciar as demandas de suporte

psicológico e subsistência financeira da vítima. Destarte, na ausência de uma rede de atendimento síncrona e articulada, a repressão criminal isolada mostra-se insuficiente para conter a escalada da violência e evitar o desfecho fatal.

A idealização de uma rede integrada pressupõe uma atuação transversal que tome a educação como eixo estruturante. Na educação básica, faz-se imperativa a inserção curricular de temas como equidade de gênero, consentimento, respeito, divisão das tarefas domésticas e atividades de cuidado, prevenção e combate à misoginia, inclusive em sua vertente digital. Essa reforma pedagógica deve alcançar o ensino superior, inclusive, corrigindo a lacuna histórica nos currículos das faculdades de Direito.

Ademais, a desconstrução da violência de gênero requer capilaridade social, perpassando os âmbitos familiar, religiosos, corporativos e os espaços públicos, chancelada por amplas campanhas de conscientização nas mídias de massa e digitais.

A resistência institucional à matéria dialoga diretamente com a teoria sociológica de Pierre Bourdieu, segundo a qual o Estado, a escola, a família e as agremiações religiosas operam como aparelhos ideológicos de reprodução e legitimação da dominação masculina. Configura-se, portanto, o imperativo de um letramento de gênero nestas esferas para desconstruir o processo de naturalização da violência.

Sob essa ótica, a Lei nº 14.164, de 10 de junho de 2021, modificou o artigo 26, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), positivando a obrigatoriedade do tema da prevenção da violência contra a mulher como conteúdo transversal nos currículos da educação básica.

O texto também instituiu a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher, a ser realizada anualmente em março. Contudo, na prática, essa importante diretriz ainda enfrenta forte resistência e é amplamente negligenciada pelas instituições de ensino.

Ademais, faz-se imperativa a capacitação contínua do corpo docente e administrativo para o adequado acolhimento e encaminhamento de demandas decorrentes da violência de gênero constatadas no cotidiano escolar. Essa atuação deve observar estritamente os fluxogramas legais e as diretrizes psicossociais instituídas, a fim de evitar a omissão ou a revitimização no ambiente institucional.

A par do sistema educacional, a rede de saúde configura-se como uma das principais portas de entrada para o atendimento de mulheres em situação de vulnerabilidade. Essa esfera demanda dos profissionais uma escuta qualificada e aptidão para identificar sinais de violência,



formalizada por meio do preenchimento da ficha de notificação compulsória no SINAN, cuja identificação, possibilitará a diminuição das subnotificações, conferindo uma maior proteção às vítimas.

Ademais, o suporte médico é determinante na execução de profilaxias de urgência, na coleta de vestígios necessários à materialização do delito e na garantia do acesso ao procedimento de aborto legal, nas hipóteses autorizadas por lei. Tal intervenção consolida a integralidade da assistência e ampara a vítima, antes do encaminhamento para os demais órgãos protetivos.

O enfrentamento à violência de gênero exige uma atuação altamente especializada, pela assistência social, materializada de forma primordial pelos Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAMs ou CRAMs). Diferente dos equipamentos da rede socioassistencial geral, como o CRAS e o CREAS, esses centros especializados integram a rede de enfrentamento à violência contra a mulher, prestando assessoramento jurídico, suporte psicológico e acompanhamento social específicos para as assimetrias de gênero.

Cabe a essas instâncias a articulação com os órgãos de segurança pública e o fomento à autonomia socioeconômica da ofendida, servindo inclusive como elo regulador para o ingresso em serviços de alta complexidade, como as casas-abrigo.

Como os CEAMs não realizam atendimento psicológico clínico, é imperiosa sua articulação com o sistema de saúde. Essa parceria garante o encaminhamento imediato de casos que demandem intervenção psiquiátrica, psicanalítica ou especializada em trauma, assegurando-se a prioridade no atendimento em situações de violência de gênero.

A formulação de políticas públicas de segurança voltadas ao gênero pressupõe respostas institucionais articuladas que integrem prevenção, repressão qualificada e tutela da vítima. Historicamente, a criação das primeiras Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), a partir de 1985, materializou as demandas dos movimentos feministas por um aparato estatal humanizado.

Contemporaneamente, as DEAMs consolidam-se como instâncias estratégicas, acumulando as atribuições de acolhimento qualificado, registro da ocorrência e investigação criminal qualificada de crimes de gênero, conforme previsto no caderno temático de padronização das normas técnicas das DEAMs do Brasil.³

³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Caderno temático de referência: padronização nacional das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMs**. Brasília, DF: Ministério da



No microssistema das delegacias especializadas, a atividade policial sobreleva a esfera puramente burocrática. O primeiro contato com a ofendida qualifica-se como um ato de acolhimento, atendimento humanizado, escuta ativa, gestão de crise e de construção de responsabilidade institucional.

É nesse momento que se realiza o diagnóstico e a avaliação de risco, fundamentais para subsidiar provimentos urgentes, tais como o abrigamento sigiloso, o pedido de medidas protetivas de urgência, o mandado de busca e apreensão de armas ou as representações por prisões cautelares.

A literatura adverte que o fenômeno violento de gênero submete-se a uma dinâmica de cronicidade e escalada progressiva. Por conseguinte, mapear os indicadores preditivos de letalidade é o meio idôneo para obstar o feminicídio.

Sobressaltam-se, como vetores de risco: a reiteração delitiva, as ameaças de morte, o comportamento obsessivo de controle, o descumprimento reiterado de ordens judiciais, o livre acesso a armas de fogo e a vulnerabilidade acentuada no momento de ruptura do vínculo conjugal.

À luz dessas especificidades, a eficácia do enfrentamento penal exige dos agentes de segurança pública capacitação continuada e alinhamento com as dinâmicas psicossociais do trauma, evitando, assim, a prática de violência institucional.

Refuta-se a atuação isolada do aparato policial, já que a complexidade do fenômeno exige a cooperação e a intersectorialidade de uma rede multidisciplinar, englobando saúde, educação, assistência social e o sistema de justiça, cuja engenharia operacional se estrutura sob três eixos axiológicos: a prevenção primária, o policiamento especializado e a humanização do acolhimento.

Nesse contexto, os relatórios psicossociais são fundamentais para subsidiar uma investigação qualificada e garantir a proteção integral da vítima, especialmente quando o crime não deixa vestígios ou outros indícios materiais. Essa realidade evidencia a necessidade e a importância de uma rede estruturada, integrada e especializada.

Sob a perspectiva macroeconômica, a violência baseada em gênero consome aproximadamente 2% do PIB global, dado que constrange o Estado brasileiro a conferir



centralidade político-orçamentária ao seu enfrentamento.⁴ Essa intervenção reclama, primordialmente, uma reforma pedagógica transversal nas instituições de ensino, versando sobre equidade de gênero, consentimento e isonomia de direitos, associada a campanhas massivas de difusão dos mecanismos tutelares da Lei nº 11.340/2006, cujo conteúdo substancial permanece amplamente desconhecido pelo corpo social.

Diante da iminência ou ocorrência do crime, o microssistema de proteção da Lei Maria da Penha disponibiliza as medidas protetivas de urgência como instrumentos céleres de tutela inibitória. Tais providências, que abarcam o afastamento do lar e a imposição de limites de distanciamento físico, ganham densidade operacional, quando coordenadas com mecanismos de fiscalização ostensiva, a exemplo da Patrulha Maria da Penha.

O aparato de proteção técnica foi aperfeiçoado pelo advento da Lei nº 15.383/2026, que positivou o monitoramento eletrônico como medida autônoma de salvaguarda. Ademais, a intervenção estatal deve contemplar a inserção do ofensor em grupos reflexivos de gênero, medida de caráter marcadamente preventivo, que atua na desconstrução do éthos patriarcal e na consequente mitigação dos índices de reiteração delitiva.

No âmbito do policiamento especializado, a atuação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) expande-se para além da função persecutória penal. Sob a coordenação do DGPAM e, em parceria com a rede de enfrentamento, as delegadas de polícia encabeçam ações de prevenção primária ao longo do ano.

Essa atividade ganha capilaridade social em datas notórias, como o Mês da Mulher (em março), o Maio Laranja, o aniversário da Lei Maria da Penha (em agosto) e os 21 Dias de Ativismo (do dia 20 de novembro até 10 de dezembro), por meio da execução de palestras, seminários e operações policiais integradas, de natureza preventiva.

Essa nova roupagem da polícia civil, promoveu uma mudança paradigmática no sistema de segurança pública. Ao incorporar a vertente preventiva e protetiva como atribuição essencial das DEAMs, o órgão expandiu sua atuação para além da mera persecução penal, consolidando um modelo de acolhimento focado na salvaguarda das vítimas.

No entanto, consumada a infração penal, a atividade investigativa deve se revestir de técnicas especiais de apuração. O inquérito policial instaurado no âmbito das DEAMs

⁴ ONU MULHERES. **ONU alerta para os custos da violência contra as mulheres no mundo.** *ONU Mulheres Brasil*, [s.d.]. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/onu-alerta-para-os-custos-da-violencia-contra-as-mulheres-no-mundo/>. Acesso em: 26 ago. 2026.



pressupõe a análise minuciosa do contexto relacional e a reconstrução histórica do ciclo de violência, amparando-se em elementos de convicção documentais, periciais e testemunhais. Para tanto, a atuação integrada com os demais serviços da rede torna-se essencial para subsidiar uma investigação qualificada.

Por fim, a humanização do procedimento policial traduz-se em vetor axiológico indissociável da dignidade humana. Compreendendo que óbices como a dependência socioeconômica e o medo da estigmatização potencializam a subnotificação, os agentes de segurança pública devem se abster de condutas que incorram em violência institucional ou revitimização por meio da reiteração desnecessária de relatos traumáticos.

A padronização de protocolos orientados pela escuta ativa e pelo sigilo preserva o bem-estar da ofendida, legitimando a atuação integrada da rede e viabilizando o escopo maior da proteção integral.

A falta de atendimento psicológico clínico pela rede especializada de atendimento a mulher gera um prejuízo na sua proteção, especialmente no que tange à ressignificação das violências e dos traumas, bem como no auxílio à retirada do ciclo da violência, o que é agravado pela falta de vaga na rede pública municipal, ocasionando a falta da prestação desse serviço de fundamental importância no pós registro.

2. A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E AS MUTAÇÕES JURISPRUDENCIAIS NAS DUAS DÉCADAS

Ao longo de seus 20 anos de vigência, o texto original da Lei Maria da Penha não permaneceu estático. Pelo contrário, demonstrou ser um instrumento jurídico dinâmico, sofrendo sucessivas reformas legislativas e interpretações jurisprudenciais, destinadas a preencher algumas lacunas e conferir maior eficácia protetiva aos seus comandos. A evolução dogmática acompanhou o amadurecimento do debate público e as demandas trazidas pelos movimentos feministas e de direitos humanos no Brasil.

O arcabouço repressivo penal foi subsequentemente robustecido pela Lei nº 13.104/2015 e, mais recentemente, pela Lei nº 14.994/2024, a qual elevou o feminicídio à categoria de crime autônomo, agravando as penas cominadas e recrudesceu a punição de condutas delitivas precursoras.

Entre as principais alterações legislativas, destaca-se a tipificação autônoma do crime



de descumprimento de medidas protetivas de urgência, introduzida pela Lei nº 13.641/2018. Até então, a violação de uma ordem judicial de afastamento ou proibição de contato ensejava sanções de natureza civil ou a decretação de prisão preventiva, mecanismos que careciam da celeridade e da força dissuasória, necessárias na esfera policial imediata.

Com a criminalização específica do descumprimento, o ordenamento jurídico passou a permitir a prisão em flagrante do agressor pela autoridade policial, sem possibilidade de concessão de fiança na esfera delegada, fortalecendo significativamente a autoridade das decisões judiciais.

No plano dogmático, ganha relevo o advento das Leis nº 14.132/2021 e nº 14.188/2021, responsáveis pela introdução dos crimes de perseguição (Art. 147-A) e de violência psicológica contra a mulher (Art. 147-B) no ordenamento penal. Tais inovações estenderam a tutela inibitória estatal à fase embrionária do ciclo da violência, conhecida como fase da tensão, resguardando a autodeterminação da vítima antes da escalada para agressões físicas, especialmente o feminicídio.

Avançando para as respostas institucionais mais recentes, o ano de 2026 consolidou um robusto pacote de reformas para mitigar os gargalos operacionais do sistema de proteção. Esse ecossistema preventivo foi aperfeiçoado pela Lei nº 15.384/2026, que passou a prever a violência vicária e o vicaricídio, como forma de violência praticadas contra terceiros, próximos à vítima, como forma de atingi-la, historicamente utilizadas nessa etapa de intimidação, direcionadas especialmente aos filhos das vítimas.

Malgrado a Lei Maria da Penha contabilize mais de 20 reformas legislativas destinadas a densificar a tutela da mulher, sua eficácia social permanece mitigada por interpretações restritivas de parcela dos operadores jurídicos.

Tal hermenêutica reducionista colide frontalmente com a jurisprudência pacificada do Superior Tribunal de Justiça e com a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.412, cujo entendimento vinculante estendeu as medidas protetivas de urgência a toda e qualquer violência motivada por gênero, independentemente de ambiente doméstico, assegurando a máxima efetividade do princípio da proteção integral.

Diante desse cenário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 492/2023, que instituiu a obrigatoriedade do julgamento com perspectiva de gênero.⁵ Tal

⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Ato nº 4986. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça**, [s.d.]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4986>. Acesso em: 4 set. 2026.



medida visa obter interpretações reducionistas do estatuto protetivo da mulher, garantindo que a aplicação das normas hermenêuticas coaduna-se com os vetores de igualdade material e convencionalidade.

Nesse sentido, outra alteração legislativa veio ampliar a proteção da mulher, após a denúncia, o monitoramento eletrônico trazido pela Lei nº 15.383/2026, como medida protetiva autônoma que, junto com a fiscalização realizada pela Patrulha Maria da Penha, será capaz o densificar o arcabouço legal protetivo.

No âmbito da eficácia processual e administrativa, a Lei nº 15.409/2026 instituiu o Cadastro Nacional de Condenados por Violência de Gênero, unificando os bancos de dados policiais para otimizar o monitoramento dos agressores.

Complementarmente, as Leis nº 15.411/2026 e nº 15.412/2026 ampliaram as hipóteses de afastamento imediato do lar, estendendo a proteção contra ameaças de natureza moral, sexual e patrimonial e autorizaram a execução imediata de medidas cíveis de urgência, como a fixação de alimentos provisionais, com o escopo de coibir o sufocamento econômico da mulher em situação de vulnerabilidade.

Outro avanço substancial ocorreu no campo interpretativo, promovido pelos Tribunais Superiores. O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento histórico da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4424 e da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 19, fixou a natureza incondicionada da ação penal pública nos crimes de lesão corporal praticados contra a mulher no ambiente doméstico.

Essa decisão afastou de forma definitiva a necessidade de representação da vítima para a persecução penal nesses casos. Reconheceu-se que a vulnerabilidade psicológica e a coação moral sofridas pela mulher impediam, em larga medida, o livre exercício de sua manifestação de vontade, perpetuando o ciclo de impunidade. Posteriormente, essa diretriz foi consolidada pela Lei nº 14.994/2024, que tornou o crime de ameaça em razão do gênero de ação penal pública incondicionada.

Para além disso, a evolução jurisprudencial ao longo desses vinte anos consolidou a autonomia das Medidas Protetivas de Urgência (MPUs). Decisões paradigmáticas proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) pacificaram o entendimento de que tais medidas possuem natureza jurídica de tutela inibitória autônoma.

Isso significa que a concessão de proteção judicial não está condicionada à existência prévia de um inquérito policial ou de uma ação penal em curso, bastando a constatação do risco



iminente decorrente do gênero para que o magistrado defira as ordens de restrição.

No campo jurisprudencial, essa barreira protetiva foi solidificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao sepultar de forma definitiva teses jurídicas discriminatórias. Por meio do julgamento da ADPF 779, a Suprema Corte declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade do uso da tese da 'legítima defesa da honra' em casos de feminicídio e agressões contra mulheres.⁶

O Tribunal fixou que esse argumento viola os princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção à vida e da igualdade de gênero, proibindo sua invocação em qualquer fase processual, inclusive perante o Tribunal do Júri, sob pena de nulidade absoluta do ato e do julgamento. Dessa forma, extirpou-se do ordenamento um subterfúgio retórico que historicamente naturaliza o crime e culpabiliza a vítima.

Por fim, a mais profunda transformação estrutural no alcance da tutela de urgência decorreu da atuação do Supremo Tribunal Federal em agosto de 2026, por meio do julgamento do Tema 1.412 de repercussão geral.⁷ Ao fixar que as medidas protetivas da Lei Maria da Penha aplicam-se independentemente da existência de vínculo doméstico, familiar ou afetivo entre as partes, nos casos de violência de gênero.

Essa guinada interpretativa reforçou o papel da rede e aproximou a prática forense nacional das diretrizes firmadas na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).

3. ANÁLISE QUANTITATIVA: O RECORDE HISTÓRICO DE MEDIDAS PROTETIVAS E DE FEMINICÍDIOS EM 2026

A análise estatística do Poder Judiciário constitui um indicador indispensável para aferir a capilaridade social da Lei Maria da Penha e o grau de confiança depositado pelas vítimas nas instituições estatais. Nesse sentido, os dados consolidados do Painel de Monitoramento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) demonstram que a busca por tutela de urgência atingiu

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tese da legítima defesa de honra é inconstitucional**. *Supremo Tribunal Federal*, [s.d.]. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/tese-da-legitima-defesa-da-honra-e-inconstitucional/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Lei Maria da Penha: medidas protetivas se aplicam fora do contexto doméstico, decide STF**. *Notícias STF*, [s.d.]. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/lei-maria-da-penha-medidas-protetivas-se-aplicam-fora-do-contexto-domestico-decide-stf/>. Acesso em: 26 ago. 2026.



patamares históricos, coincidindo com o marco dos vinte anos de vigência da legislação.⁸

No primeiro semestre de 2026, o Brasil registrou o marco histórico de 336.630 medidas protetivas de urgência concedidas pelo Poder Judiciário. Esse montante representa um recorde estatístico absoluto e traduz uma média alarmante de aproximadamente duas concessões por minuto em território nacional. Paralelamente, o volume de novos procedimentos criminais e cíveis distribuídos sob o influxo da Lei Maria da Penha superou a barreira dos 596 mil registros no mesmo intervalo de seis meses.

O aumento na solicitação de medidas protetivas de urgência atesta o agravamento dos conflitos domésticos e a necessidade de fiscalização contínua, sob pena de esvaziar a eficácia das decisões judiciais. Essa expansão quantitativa não se traduz, de forma automática, na pacificação dos lares, visto que o provimento jurisdicional carece de capilaridade operacional para monitorar a conduta cotidiana do agressor.

Portanto, o volume dessas demandas evidencia as limitações do Estado em fiscalizar, em tempo real, o cumprimento das ordens emanadas pelo Poder Judiciário. Embora tais medidas se consolidem como o principal escudo legal da vítima, a realidade estatística revela um grave descompasso entre a celeridade formal do papel e a segurança efetiva nas ruas.

Por escopo demonstrativo, a pesquisa 'Feminicídio e Medidas Protetivas de Urgência', do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), atesta a celeridade do Poder Judiciário: nos casos analisados em que a vítima pleiteou proteção estatal e acabou assassinada, 57,6% das medidas haviam sido deferidas no mesmo dia do requerimento.⁹

Em contrapartida, dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) denunciam a persistência de severas cifras ocultas, apontando que apenas 13,1% do total de vítimas de feminicídio possuíam o provimento judicial vigente no momento do crime.¹⁰

A análise combinada desses indicadores expõe dois gargalos críticos na rede de proteção. Primeiramente, constata-se que a vasta maioria das vítimas sofre a violência antes de

⁸ RES, Fernanda. **Brasil registra recorde de medidas protetivas nos 20 anos da Maria da Penha.** *CNN Brasil*, São Paulo, 7 ago. 2026. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-registra-recorde-de-medidas-protetivas-nos-20-anos-da-maria-da-penha/>. Acesso em: 4 set. 2026.

⁹ VASCONCELOS, Jéssica; BANDEIRA, Regina. **Relatório aponta que medidas protetivas chegam rápido, mas não bastam contra feminicídios.** *Conselho Nacional de Justiça*, 7 ago. 2026. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/relatorio-aponta-que-medidas-protetivas-chegam-rapido-mas-nao-bastam-contrafeminicidios/>. Acesso em: 4 set. 2026.

¹⁰ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Retrato dos feminicídios no Brasil.** São Paulo: FBSP, 2026. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/fbsp/291>. Acesso em: 4 set. 2026.



ingressar no sistema de Justiça (86,9%).

Em segundo lugar, quanto à minoria que alcança o célere deferimento da tutela de urgência, a falta de monitoramento operacional ostensivo e o expressivo patamar de 132.025 descumprimentos esvaziam a eficácia coercitiva do provimento judicial frente a infratores contumazes.

O Brasil atingiu 1571 feminicídios, em 2025, batendo o recorde pelo quarto ano seguido, com uma alta de 4% em relação ao ano anterior, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública.¹¹

Esse cenário de desinformação é corroborado por estudo do Instituto DataSenado, que revelou que 75% das brasileiras afirmam conhecer pouco ou nada sobre os mecanismos da Lei Maria da Penha.¹² Resta evidente, portanto, a necessidade premente de campanhas institucionais contínuas voltadas ao conteúdo preventivo da legislação, visando combater a subnotificação e salvaguardar a vida dessas mulheres.

Os indicadores de violência letal apontam para um agravamento estrutural dos crimes de gênero no país. Em 2025, a proporção de feminicídios atingiu o ápice de 44,4% do total de homicídios de mulheres registrados.

Trata-se do maior percentual verificado na série histórica desde a publicação da Lei nº 13.104/2015, evidenciando que a violência baseada no gênero mantém tendência contínua de crescimento, de forma dissociada da retração dos demais crimes violentos.

A pesquisa aponta um paradoxo onde, apesar da redução geral de mortes violentas, os crimes de gênero e feminicídios atingem recordes, consolidando o feminicídio como um crime evitável, por meio de fiscalização efetiva. O diagnóstico destaca a necessidade de fortalecer as Delegacias Especializadas (DEAMs) e padronizar os procedimentos de segurança para monitorar descumprimentos de medidas protetivas.

A análise dos fatores determinantes para a tendência ascendente dos indicadores de feminicídio no Brasil revela um panorama complexo e multifatorial. Longe de se configurar como episódios isolados de desvio de conduta individual, o incremento nos crimes de violência

¹¹ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2026. Disponível em: [Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026](#). Acesso em: 4 set. 2026.

¹² SENADO FEDERAL. DataSenado: **75% das brasileiras afirmam “conhecer pouco” sobre Lei Maria da Penha**. *Senado Notícias*, 7 mar. 2024. Disponível em: [Notícia do DataSenado sobre a Lei Maria da Penha](#). Acesso em: 4 set. 2026.



letal intencional com motivação de gênero decorre de vetores estruturais, institucionais e socioculturais interdependentes.

Doutrinariamente, o feminicídio é classificado como o desfecho trágico e evitável de um ciclo progressivo de abusos. O aumento de mortes consumadas correlaciona-se diretamente com a expansão das infrações penais antecedentes. O incremento estatístico nos crimes de perseguição (stalking), violência psicológica e lesão corporal funciona como um indicador antecedente da letalidade de gênero.

O agressor testa progressivamente os limites da impunidade, migrando do controle psicológico e cibernético para o desfecho letal, quando não encontra mecanismos estatais ou sociais de interrupção da conduta.

As estatísticas constataram que as mulheres têm morrido sem recorrer aos órgãos públicos e oficiais para denunciar ou pedir ajuda, o que denota a falta de conhecimento das formas de violência, dos canais de denúncia e da rede de proteção, escancarando a falha do Poder Público na proteção dessas vítimas.

4. GARGALOS ESTRUTURAIS E A ASSIMETRIA GEOGRÁFICA DA REDE

Apesar dos indiscutíveis avanços civilizatórios e normativos esculpidos nas duas últimas décadas, o aniversário de 20 anos da Lei Maria da Penha joga luz sobre profundas assimetrias e debilidades estruturais que impedem a universalização da proteção integral.

O principal óbice reside na distribuição geográfica desigual dos aparelhos especializados do Estado, o que gera uma proteção de caráter seletivo e excludente. As Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e as varas ou juizados privativos de violência doméstica encontram-se massivamente concentrados nas capitais de Estado e nos grandes aglomerados urbanos. Nas regiões interioranas, nos municípios de pequeno porte e nas zonas rurais, a mulher vítima de violência encontra-se largamente desamparada de atendimento especializado.

Nas capitais, as DEAMs geralmente funcionam em regime de plantão de 24 horas, os juizados são dotados de equipes multidisciplinares e Patrulhas Maria da Penha estruturadas, os municípios de médio e pequeno porte localizados no interior do país enfrentam um completo deserto institucional.

Nesses locais, a mulher vítima de agressão precisa recorrer a delegacias distritais, onde



frequentemente depara-se com agentes desprovidos de treinamento específico para lidar com as sutilezas da violência de gênero, sendo o acolhimento inicial realizado por delegacias de polícia comuns, bem como pela rede sem qualquer especialização, carecendo os profissionais de capacitação para promoção de um acolhimento e proteção integral à mulher.

Conforme aponta o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), a imensa maioria das vítimas de violência doméstica é assassinada sem nunca ter acessado os canais formais de denúncia e Justiça. Em municípios de pequeno porte, nos quais se concentraram 50% dos feminicídios, o cenário de isolamento institucional é crítico: apenas 5% possuem Delegacias Especializadas (DEAMs) e meros 3% contam com Casas Abrigo. No total, somente 27,1% dessas cidades dispõem de algum serviço especializado de proteção.

Um segundo obstáculo crucial refere-se à crônica escassez de recursos orçamentários carimbados e direcionados à manutenção contínua das políticas públicas de assistência social. A criação e o custeio de casas-abrigo de passagem, o fornecimento de auxílios financeiros temporários para assegurar a autonomia de subsistência da mulher e a contratação permanente de psicólogos e assistentes sociais para atuar nos Juizados e na rede de proteção demandam fluxos de capitais estáveis, que costumeiramente sofrem contingenciamentos nas esferas estadual e municipal. A insuficiência orçamentária crônica paralisa a expansão e a manutenção das políticas públicas de acolhimento.

Por fim, desponta a fragilidade nos mecanismos de monitoramento das medidas de afastamento deferidas. O contingente de tornozeleiras eletrônicas disponíveis e a capilaridade das patrulhas policiais especializadas são notoriamente insuficientes para cobrir a vasta quantidade de medidas protetivas ativas. Esse descompasso gera falhas de cobertura tática que, em casos extremos, resultam na consumação do crime de feminicídio mesmo quando a vítima ostentava em suas mãos uma ordem judicial de proteção em pleno vigor, evidenciando o abismo existente entre o direito formalizado e a realidade material cotidiana.

Outrossim, não há uma padronização da rede, havendo descontinuidade de serviços, precarização dos equipamentos já existentes, falta de preparo dos técnicos, bem como uma alta rotatividade dos profissionais envolvidos, em grande parte, carentes de especialização, capacitação e aperfeiçoamento.

A precariedade ou ausência de equipamentos públicos interfere diretamente na proteção da mulher e na qualidade da investigação policial. Isso ocorre porque crimes como a violência psicológica ou o abuso sexual frequentemente não deixam vestígios físicos, resultando em



laudos de exame de corpo de delito negativos ou inconclusivos. Nesses casos, a prova da materialidade passa a ser suprida de forma fundamental pelos relatórios elaborados por psicólogos.

Pesquisa recente publicada no Anuário de Segurança Pública de 2026, revelou que 50% dos feminicídios ocorreram em Municípios com menos de 100 mil habitantes, onde a rede de proteção à mulher é praticamente inexistente, já que mais de 70% desses pequenos municípios não contam com nenhum serviço especializado de atendimento às mulheres e só 5% contam com DEAM.¹³ Os maiores índices proporcionais aparecem em municípios com menos de 20 mil habitantes e na faixa entre 20 mil e 50 mil habitantes.¹⁴

Dessa forma, as pesquisas revelaram a precariedade dos serviços especializados nas regiões com maiores índices de feminicídio. A situação decorre da desestruturação da rede de proteção, da escassez de campanhas de conscientização e da ausência de fiscalização das medidas protetivas e de acompanhamento das vítimas após a denúncia, o que impacta diretamente na subnotificação e morte dessas mulheres, que já vivenciavam um relacionamento abusivo, sem conhecimento e proteção do Estado.

É imperioso que a rede seja instituída por lei para garantir a continuidade dos serviços como uma política de Estado, e não de governo. Ademais, a realização de concursos públicos e a capacitação contínua de profissionais especializados são fundamentais. Sem essas medidas, a alta rotatividade de pessoal e a interrupção dos serviços se tornarão problemas crônicos na gestão dos equipamentos públicos e da rede, gerando falhas na proteção que, em última análise, culminam no feminicídio.

Embora o arcabouço normativo brasileiro (instituído a partir da Lei nº 11.340/2006) seja classificado internacionalmente como de vanguarda, a execução de políticas públicas correlatas sofre com a descontinuidade e com o subfinanciamento crônico.

A escassez de Centros de Referência de Atendimento à Mulher (CRAM) e de Casas-Abrigo, em especial nas regiões periféricas e nos municípios do interior, impede o acolhimento seguro da vítima de alto risco. Sem amparo habitacional, jurídico e socioeconômico imediato,

¹³ SÁ, Bárbara. **Metade dos feminicídios ocorre em cidades com até 100 mil habitantes, onde só 5% têm delegacia da mulher.** Agência Patrícia Galvão, 5 mar. 2026. Disponível em: <https://agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/feminicidio/metade-dos-feminicidios-ocorre-em-cidades-com-ate-100-mil-habitantes-onde-so-5-tem-delegacia-da-mulher/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

¹⁴ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Retrato dos feminicídios no Brasil.** São Paulo: FBSP, 2026. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/fbsp/291>. Acesso em: 26 ago. 2026.



a mulher é frequentemente compelida a reatar o convívio com o agressor devido à vulnerabilidade material, inserindo-se novamente no raio de letalidade.

Outrossim, mostra-se imperioso que os Estados sigam as normas técnicas que estabelecem que as DEAMs observem estritamente as diretrizes estruturais e operacionais estabelecidas pelo Caderno Temático do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Essa padronização nacional delimita não apenas os fluxos de atendimento, mas também o aporte orçamentário e o contingente mínimo de recursos humanos necessários para assegurar a eficiência e a especialização das delegacias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência contra a mulher constitui um desafio estrutural para o Estado brasileiro — apontado historicamente entre os países com maiores índices de agressão — e para as instituições responsáveis pela segurança pública e pela justiça social. O enfrentamento efetivo desse fenômeno exige uma atuação institucional qualificada, integrada e orientada pelos princípios dos direitos humanos.

O aniversário de vinte anos da Lei Maria da Penha convida o Estado brasileiro e a sociedade civil a um exercício de reflexão que balanceie a celebração das conquistas dogmáticas com a admissão realista dos desafios operacionais pendentes. Não há como negar que a legislação alterou irremediavelmente a percepção social acerca da violência doméstica, conferindo visibilidade e instrumentos jurídicos de ponta para a defesa dos direitos humanos das mulheres.

Não obstante, a análise crítica empreendida ao longo deste artigo demonstra de forma cabal que a eficácia textual da norma não se traduz automaticamente em eficácia material, sem o devido suporte de uma rede de proteção dotada de capilaridade e recursos orçamentários.

O maior desafio que se projeta para as próximas décadas não reside na engenharia de novos textos normativos ou no recrudescimento abstrato das penas privativas de liberdade, mas sim na engenharia logística e financeira do Estado para universalizar o acesso à justiça e rede especializada, bem como investimentos em políticas públicas preventivas e educacionais.

O vigésimo aniversário da Lei Maria da Penha consolida a percepção coletiva de que o diploma legal de 2006 transformou indelevelmente a história dos direitos humanos das mulheres no Brasil. O salto estatístico registrado pelo CNJ no volume de concessões de



medidas urgentes serve como testemunho eloquente da quebra definitiva do silêncio que outrora sepultava os crimes cometidos no recesso do lar.

No entanto, o balanço de duas décadas impõe uma profunda reflexão de natureza prática aos formuladores de políticas públicas e aos operadores jurídicos: o principal desafio da atualidade não se concentra na expansão do texto da lei ou no incremento das sanções penais abstratas, mas sim no robustecimento material e orçamentário da Rede de Proteção, bem como desconstrução do machismo, misoginia e patriarcado.

Garantir a efetividade dos vinte anos da lei exige descentralizar as estruturas de acolhimento, interiorizar os juizados e delegacias especializadas, expandir as patrulhas de monitoramento diário e subsidiar programas habitacionais e laborais que possibilitem o divórcio e o rompimento real da dependência financeira e psicológica. Somente mediante um compromisso orçamentário inegociável e uma articulação capilarizada, o Estado brasileiro logrará êxito em converter a proteção inscrita nos códigos em segurança fática e dignidade cotidiana para todas as mulheres, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica.

Nesse contexto, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) desempenham uma função estratégica na rede de proteção. Elas articulam ações de acolhimento, proteção, investigação criminal e encaminhamento das vítimas aos serviços especializados.

Entretanto, a consolidação de uma política pública eficaz depende do investimento contínuo em infraestrutura, recursos humanos e formação permanente. Além disso, requer a ampliação da rede de proteção social e a incorporação de práticas baseadas na humanização do atendimento, visto que a alta rotatividade de pessoal compromete o resultado final desse processo.

Assim, a atuação coordenada entre segurança pública, justiça, saúde, educação e assistência social torna-se condição indispensável para a prevenção da violência de gênero. Essa articulação é fundamental para a responsabilização dos agressores e para a promoção da dignidade e da autonomia das mulheres.

Paralelamente, o Brasil mantém-se como o quinto país com maior mortalidade feminina por razões de gênero, a despeito de contar com o terceiro melhor arcabouço legislativo do mundo. Diante dessa realidade, conclui-se que a intervenção puramente penal e os provimentos judiciais não bastam para frear o feminicídio.



Mostra-se indispensável uma mudança cultural profunda. É urgente que instituições como a família, a escola, as igrejas e o próprio Poder Público eduquem com base na equidade de gênero, promovendo a desconstrução do machismo e da misoginia estruturais.

Por fim, é necessário que o Poder Público e a sociedade civil priorizem o enfrentamento à violência de gênero e se conscientizem sobre a importância do engajamento coletivo. Somente por meio dessa sinergia será possível construir uma sociedade mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2026. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 2026**. São Paulo: FBSP, 2026. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2026/07/anuario-2026.pdf>. Acesso em: 27 out. 2026.

BIROLI, Flávia. **Gênero e responsabilidade: as barreiras institucionais no acolhimento de mulheres vítimas de violência**. São Paulo: Boitempo, 2020.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2022.

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**. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 27 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. **Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 27 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. **Altera o Código Penal para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio e inclui-lo no rol dos crimes hediondos**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113104.htm. Acesso em: 27 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.164, de 10 de junho de 2021. **Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica, e institui a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114164.htm. Acesso em: 27 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024. **Altera a legislação para tornar o feminicídio crime autônomo, agravar penas e estabelecer medidas para prevenir e**



coibir a violência contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114994.htm. Acesso em: 27 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.383, de 9 de abril de 2026. **Altera leis para estabelecer a monitoração eletrônica de agressores como medida protetiva autônoma e dispor sobre critérios de prioridade, aumento de pena e diretrizes orçamentárias.** Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/115383.htm. Acesso em: 27 out. 2026. ([planalto.gov.br](https://www.planalto.gov.br))

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painel de Monitoramento de Medidas Protetivas de Urgência da Lei Maria da Penha.** Brasília, DF: CNJ, 2026. Dados estatísticos do primeiro semestre de 2026. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/estatistica/>. Acesso em: 27 out. 2026.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça: a eficácia da proteção jurídica às mulheres.** 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (Brasil). **Diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres.** Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/central-de-conteudos/publicacoes/2016/livro-diretrizes-nacionais-femicidios-versao-web.pdf/%40%40download/file>. Acesso em: 27 out. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW).** 1979. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf. Acesso em: 15 abr. 2026.



**20 ANOS DE LUTA PELO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA
DOMÉSTICA: UMA ANÁLISE REFLEXIVA SOBRE A EFETIVIDADE
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS
(2006–2026)**

*20 YEARS OF STRUGGLE TO COMBAT DOMESTIC VIOLENCE: A
REFLECTIVE ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES
IN THE MUNICIPALITY OF DUQUE DE CAXIAS (2006–2026)*

Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann¹⁵

Litiane Motta Marins Araujo¹⁶

Tatiane dos Santos Duarte¹⁷

RESUMO

A violência doméstica e familiar contra a mulher permanece como um dos mais persistentes desafios à efetivação dos direitos humanos, mesmo após importantes avanços normativos e institucionais promovidos no Brasil a partir da promulgação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). Nesse contexto, o presente artigo analisa a efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica implementadas no município de Duque de Caxias, na Baixada Fluminense, ao longo do período de 2006 a 2026. O problema de pesquisa consiste

¹⁵ Pós-Doutora em Direito (UNESA), doutora e mestre em Direito. (UGF). Especialista em Bioética pela Cátedra em Bioética da UNESCO. Especialista em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra, Portugal. Professora associada, permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Decana do Centro de Ciências Jurídicas, Políticas e de Administração, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Membro da International Alliance of Jurists and Economists (France). Coordenadora do Grupo Direito Humanos e Transformação Social (CNPq). E-mail: edna.r.hogemann@unirio.br;

¹⁶ Advogada; Doutora em Direito pela UVA/RJ; Mestre em Direito pela UNESA/RJ; Especialista em Civil e Processo Civil pela Unigranrio / RJ; Membro Efetivo do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB; Vice-presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB / RJ (janeiro 2025 a julho 2026); Coordenadora do Curso de Direito da UNIGRANRIO/AFYA, campus Duque de Caxias/ RJ; Avaliadora ad hoc INEP/MEC; Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos à Saúde e Novos Direitos – Unigranrio / Afya; Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social – UNIRIO; Editora-Chefe da Revista do Curso de Direito da Afya Universidade, qualis A4 do quadriênio 2021 a 2024; E-mail: Litiane.motta@afya.com.br;

¹⁷ Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Mestre em Direito pela Universidade Iguaçu e Especialista em Tecnologias Educacionais e Docência Digital (Afya Unigranrio). Docente na Universidade do Grande Rio (Afya Unigranrio). Coordenadora do Núcleo de Práticas Jurídicas do Centro Universitário Augusto Motta (UNISUAM). Integra o banco de avaliadores ad hoc do INEP/MEC em processos de regulação de IES. Vice-Presidente da Comissão de Cultura Jurídica e Consultora da Comissão de Direito Antidiscriminatório. E-mail: tatiane.duarte@afya.com.br;



em verificar em que medida os instrumentos de proteção, prevenção, assistência e responsabilização dos agressores contribuíram para a redução da violência e para o fortalecimento da rede de atendimento às mulheres em situação de vulnerabilidade. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e reflexivo, utilizando revisão bibliográfica, análise documental e exame da legislação, de planos governamentais, relatórios institucionais e dados oficiais relacionados à temática. Os resultados evidenciam avanços significativos na consolidação da rede de proteção, na ampliação dos mecanismos de denúncia e no fortalecimento da articulação interinstitucional. Contudo, persistem desafios relacionados à subnotificação dos casos, à insuficiência de recursos públicos, às desigualdades territoriais e à necessidade de maior integração entre os serviços especializados. Conclui-se que, embora as políticas públicas tenham produzido impactos relevantes na garantia dos direitos das mulheres, sua efetividade plena depende do fortalecimento das ações preventivas, da gestão integrada e do monitoramento contínuo dos resultados alcançados.

Palavras-chave: violência doméstica; políticas públicas; Lei Maria da Penha;

ABSTRACT

Domestic and family violence against women remains one of the most persistent challenges to the realization of human rights, even following significant normative and institutional advances in Brazil since the enactment of Law No. 11.340/2006 (the Maria da Penha Law). In this context, this article analyzes the effectiveness of public policies to combat domestic violence implemented in the municipality of Duque de Caxias, in the Baixada Fluminense region, between 2006 and 2026. The research problem involves assessing the extent to which mechanisms for protection, prevention, assistance, and perpetrator accountability have contributed to reducing violence and strengthening the support network for women in vulnerable situations. The study adopts a qualitative, exploratory, and reflective approach, utilizing a literature review, document analysis, and an examination of legislation, government plans, institutional reports, and official data related to the subject. The results highlight significant progress in consolidating the protection network, expanding reporting mechanisms, and strengthening inter-institutional coordination. However, challenges persist regarding the underreporting of cases, insufficient public resources, territorial inequalities, and the need for greater integration among specialized services. The study concludes that, while public policies have had a significant impact on guaranteeing women's rights, their full effectiveness depends on strengthening preventive measures, ensuring integrated management, and continuously monitoring the results achieved.

Keywords: domestic violence; public policies; Maria da Penha Law;

INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das mais graves violações de direitos humanos na contemporaneidade, configurando-se não apenas como um problema de natureza privada, mas como uma questão pública que afeta a saúde, a segurança, a dignidade e a cidadania das mulheres. Suas manifestações ultrapassam a agressão física, abrangendo também formas psicológicas, morais, patrimoniais e sexuais de violência, cujas consequências repercutem na vida individual, familiar e comunitária. Reconhecida por organismos nacionais e internacionais como um fenômeno estrutural relacionado às



desigualdades de gênero, a violência doméstica demanda respostas estatais articuladas e permanentes, capazes de assegurar proteção às vítimas, responsabilização dos agressores e ações preventivas voltadas à transformação de padrões socioculturais discriminatórios¹⁸.

No Brasil, a promulgação da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, representou um marco na construção de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher. Ao reconhecer a complexidade do fenômeno e estabelecer mecanismos de prevenção, assistência e proteção, a legislação impulsionou a criação e o fortalecimento de uma rede institucional composta por órgãos de segurança pública, assistência social, saúde, justiça e promoção de direitos. Além disso, contribuiu para consolidar a compreensão de que o enfrentamento da violência doméstica exige ações integradas e intersetoriais, articuladas entre os diferentes níveis de governo e em diálogo com a sociedade civil.

O município de Duque de Caxias, localizado na Baixada Fluminense e escolhido pelas autoras para ser objeto de pesquisa, apresenta características que o tornam particularmente relevante para a análise da efetividade dessas políticas. Com expressiva densidade populacional, marcantes desigualdades socioeconômicas e elevados índices de vulnerabilidade social em determinadas regiões, o município reflete desafios comuns a diversos territórios urbanos brasileiros¹⁹. Duque de Caxias ocupa uma das posições mais alarmantes no estado do Rio de Janeiro em relação à violência contra a mulher, figurando constantemente entre as três cidades com o maior número absoluto de registros de violência doméstica e familiar e liderando índices de feminicídio na região da Baixada Fluminense²⁰.

Apesar de, ao longo das últimas duas décadas, terem sido implementadas iniciativas voltadas à proteção das mulheres em situação de violência, envolvendo a ampliação dos serviços especializados, o fortalecimento de mecanismos de acolhimento e a articulação de redes locais de atendimento. Entretanto, a persistência desses elevados índices de violência de

¹⁸ HOGEMANN, Edna Raquel; BOLDT, Marilha. Sobre a importância da educação em direitos humanos voltada para o enfrentamento à violência contra a mulher. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, v. 7, n. 2, 2021.

¹⁹ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2022**; FUNDAÇÃO CEPERJ. **Indicadores Socioeconômicos da Baixada Fluminense**; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Estudos sobre desigualdades urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**

²⁰ WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência**. Brasília: FLACSO Brasil; ROCHA, Sonia. **Pobreza e Desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.



gênero suscita questionamentos acerca da capacidade dessas políticas de produzir resultados efetivos e duradouros²¹.

Importa frisar que o presente estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida as políticas públicas implementadas em Duque de Caxias, ao longo do período compreendido entre 2006 e 2026, têm sido efetivas no enfrentamento da violência doméstica contra a mulher? As autoras partem da hipótese de que, embora tenham ocorrido avanços significativos no plano normativo e institucional desde a entrada em vigor da Lei Maria da Penha, permanecem obstáculos relacionados à integração da rede de atendimento, à insuficiência de recursos humanos e financeiros, às desigualdades territoriais e à fragilidade das ações preventivas, fatores que limitam a plena efetividade das políticas públicas desenvolvidas no município.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar a efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica em Duque de Caxias no período de 2006 a 2026. Para alcançar esse propósito, o estudo busca examinar a evolução normativa e institucional das políticas locais, identificar os principais serviços de proteção e atendimento às mulheres, avaliar os avanços e desafios observados na rede de enfrentamento e refletir sobre perspectivas futuras para o aprimoramento e a consolidação dessas ações.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, orientada pelo método dedutivo, com base em revisão bibliográfica e documental. O percurso metodológico compreende a análise da legislação nacional e local pertinente, de planos governamentais, documentos institucionais, relatórios oficiais e dados estatísticos relacionados à violência doméstica e às políticas públicas de proteção às mulheres. A partir desse conjunto de fontes, pretende-se desenvolver uma reflexão crítica acerca dos avanços alcançados e das limitações ainda existentes, contribuindo para o debate sobre a construção de políticas públicas mais eficazes, inclusivas e comprometidas com a promoção dos direitos humanos das mulheres.

2. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das mais graves formas de violação dos direitos humanos na contemporaneidade. Longe de representar um conflito

²¹ FRASER, Nancy. **Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition**. New York: Routledge, 1997.



restrito à esfera privada, trata-se de um fenômeno social complexo, relacionado a estruturas históricas de desigualdade de gênero, que compromete o exercício de direitos fundamentais como a vida, a liberdade, a integridade física e psicológica, a saúde, a igualdade e a dignidade humana. No ordenamento jurídico brasileiro, esse entendimento encontra reconhecimento expresso no artigo 6º da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), segundo o qual a violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma forma de violação dos direitos humanos²².

A construção dessa compreensão resulta de um longo processo histórico de afirmação dos direitos das mulheres no plano internacional. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), adotada pela Organização das Nações Unidas em 1979, estabeleceu o dever dos Estados de combater práticas discriminatórias que impedem a igualdade material entre homens e mulheres. Posteriormente, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, reconheceu que a violência baseada no gênero constitui manifestação das relações historicamente desiguais de poder entre homens e mulheres e impôs aos Estados o dever de adotar políticas destinadas à sua prevenção, punição e erradicação²³.

No campo teórico, Heleieth Saffioti sustenta que a violência contra a mulher deve ser compreendida como expressão das estruturas patriarcais que organizam as relações sociais, sendo inadequada sua interpretação como mero resultado de conflitos individuais ou familiares. Para a autora, a violência de gênero integra mecanismos de dominação historicamente construídos que produzem e reproduzem desigualdades sociais (Saffioti, 2015). De modo semelhante, Joan Scott (1995) demonstra que o gênero constitui uma categoria analítica fundamental para compreender as relações de poder que estruturam a sociedade, permitindo identificar como determinadas formas de violência são naturalizadas e legitimadas por construções culturais²⁴.

A perspectiva dos direitos humanos exige, portanto, que o enfrentamento da violência doméstica ultrapasse a dimensão estritamente repressiva. Nesse sentido, Edna Raquel Hogemann (2021) destaca que a efetividade dos direitos humanos depende da capacidade do

²² BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. art. 6º;

²³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)**. Belém do Pará: OEA, 1994;

²⁴ SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, 1995;



Estado de desenvolver políticas públicas capazes de proteger grupos em situação de vulnerabilidade e de transformar realidades marcadas pela exclusão social²⁵. Ao analisar a implementação de direitos humanos na América Latina, a autora sustenta que a atuação institucional deve estar orientada para a concretização material da dignidade humana e para a garantia do acesso efetivo a direitos por populações historicamente vulnerabilizadas.

No que se refere especificamente à violência contra a mulher, Hogemann e Boldt (2021) observam que sua persistência está associada a elementos culturais que naturalizam práticas discriminatórias e legitimam relações de dominação. As autoras defendem que a educação em direitos humanos constitui instrumento fundamental para prevenir a violência de gênero, promovendo transformações culturais capazes de fortalecer a cidadania e a igualdade substantiva entre homens e mulheres²⁶.

Sob essa perspectiva, a violência doméstica deve ser compreendida não apenas como uma infração penal, mas como um problema de direitos humanos e de políticas públicas. Sua permanência evidencia a distância existente entre o reconhecimento formal dos direitos e sua efetiva concretização na vida cotidiana das mulheres. Por essa razão, a análise da efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica exige considerar não apenas os instrumentos legais disponíveis, mas também a capacidade institucional de os implementar, a integração das redes de proteção e o acesso das vítimas aos serviços de acolhimento, proteção e justiça.

Tem-se, pois, que o enfrentamento da violência doméstica constitui condição indispensável para a realização dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da não discriminação²⁷. Mais do que proteger vítimas individuais, trata-se de fortalecer a democracia, ampliar a cidadania e assegurar que os direitos humanos sejam efetivamente acessíveis a todas as mulheres, independentemente de sua condição social, econômica, racial ou territorial.

²⁵ HOGEMANN, Edna Raquel. A questão da defesa dos direitos humanos fundamentais numa dimensão bioética, sob um cenário pandêmico. **Revista Direito das Políticas Públicas**, v. 3, n. 1, 2021;

²⁶ HOGEMANN, Edna Raquel; BOLDT, Marilha. Sobre a importância da educação em direitos humanos voltada para o enfrentamento à violência contra a mulher. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, v. 7, n. 2, 2021;

²⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988;



3. A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO BRASIL

A construção das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica no Brasil resultou de um longo processo de mobilização social, transformação institucional e incorporação de compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito dos direitos humanos²⁸. Embora a violência contra a mulher tenha sido historicamente tratada como questão privada, a atuação dos movimentos feministas, a produção acadêmica e a crescente visibilidade dos casos de violência de gênero contribuíram para a inserção do tema na agenda pública, impulsionando a criação de mecanismos jurídicos e institucionais voltados à proteção das mulheres e à promoção da igualdade de gênero²⁹.

3.1 ANTECEDENTE HISTÓRICOS

As primeiras iniciativas governamentais destinadas ao enfrentamento da violência contra a mulher surgiram no contexto da redemocratização brasileira e da ampliação da participação dos movimentos sociais na formulação de políticas públicas. Desde a década de 1970, organizações feministas passaram a denunciar a invisibilidade da violência doméstica e a insuficiência das respostas oferecidas pelo sistema de justiça criminal. O lema "quem ama não mata", difundido por movimentos de mulheres em diversas regiões do país, tornou-se símbolo da luta contra a naturalização da violência praticada no ambiente familiar³⁰.

Um marco importante desse processo foi a criação, em 1985, da primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), no estado de São Paulo³¹. As DEAMs representaram uma inovação institucional relevante ao reconhecerem que a violência contra a

²⁸ BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SPM, 2011; COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)**, 1994.

²⁹ CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011; HOGEMANN, Edna Raquel. A importância do ativismo judicial no acesso a direitos humanos na América Latina. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, n. 3, 2022;

³⁰ BANDEIRA, Lourdes. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 449-469, 2014; SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, Patriarcado e Violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

³¹ PASINATO, Wânia. **Acesso à justiça e violência contra a mulher em Belo Horizonte**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2012;



mulher demandava atendimento especializado e sensível às especificidades de gênero. Posteriormente, o modelo foi ampliado para diversos estados brasileiros, constituindo uma das primeiras políticas públicas estruturadas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica.

A década de 1990 foi marcada pela crescente influência dos tratados internacionais de direitos humanos voltados à proteção das mulheres, especialmente após a ratificação, pelo Brasil, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)³² e da Convenção de Belém do Pará³³. Esses instrumentos fortaleceram a compreensão de que a violência contra a mulher constitui uma violação de direitos humanos e impuseram ao Estado o dever de desenvolver políticas públicas integradas para sua prevenção e combate.

Consolidou-se gradualmente a ideia de que o enfrentamento da violência doméstica exige ações articuladas entre diferentes áreas governamentais. Essa compreensão foi formalizada na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, elaborada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. A política estabeleceu diretrizes voltadas à prevenção, assistência, proteção e garantia de direitos, adotando como princípio a atuação integrada entre segurança pública, saúde, assistência social, educação e sistema de justiça.

3.2. A LEI MARIA DA PENHA E SUAS INOVAÇÕES

A promulgação da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, representou o mais importante avanço normativo brasileiro no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Sua criação foi fortemente influenciada pela condenação internacional do Brasil pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso de Maria da Penha Maia Fernandes, vítima de sucessivas tentativas de feminicídio praticadas por seu então marido. O caso evidenciou a incapacidade do Estado brasileiro de oferecer resposta adequada à violência doméstica e impulsionou a elaboração de uma legislação específica.

³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)**. Nova York: ONU, 1979.

³³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)**. Belém do Pará: OEA, 1994.



A Lei Maria da Penha rompeu com a lógica anterior, que frequentemente tratava a violência doméstica como infração de menor potencial ofensivo. A nova legislação reconheceu a complexidade do fenômeno e instituiu mecanismos destinados não apenas à punição dos agressores, mas também à prevenção da violência e à proteção integral das vítimas.

Entre suas principais inovações destacam-se as medidas protetivas de urgência, instrumentos que permitem ao Poder Judiciário determinar rapidamente providências destinadas a interromper situações de risco. Entre essas medidas estão o afastamento do agressor do lar, a proibição de contato com a vítima e seus familiares, a restrição de aproximação e a suspensão do porte de armas. Tais mecanismos passaram a desempenhar papel central na proteção das mulheres em situação de violência.

Outro avanço relevante foi a institucionalização da rede de atendimento à mulher. A lei reconheceu a necessidade de atuação integrada entre órgãos de segurança pública, assistência social, saúde, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário, estimulando a criação de serviços especializados e o fortalecimento das estruturas de acolhimento e proteção³⁴.

A responsabilização dos agressores também recebeu tratamento diferenciado. Além das sanções penais cabíveis, a legislação previu mecanismos voltados à prevenção da reincidência, incluindo programas de reeducação e recuperação para autores de violência doméstica. Essa perspectiva ampliou a compreensão da política pública para além da punição, incorporando estratégias de transformação de comportamentos e de enfrentamento das desigualdades de gênero.

3.3. AVANÇOS LEGISLATIVOS POSTERIORES

A consolidação da Lei Maria da Penha não encerrou o processo de aperfeiçoamento normativo das políticas públicas voltadas à proteção das mulheres. Ao contrário, novas legislações foram aprovadas com o objetivo de ampliar os mecanismos de prevenção, proteção e responsabilização.

Entre os principais avanços destaca-se a Lei nº 13.104, de 2015, conhecida como Lei do Feminicídio. A norma alterou o Código Penal para incluir o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, reconhecendo a especificidade dos assassinatos de

³⁴ PASINATO, Wânia. *Op. cit.*, p. 88-92.

mulheres motivados por razões da condição de sexo feminino. Além disso, o feminicídio passou a integrar o rol dos crimes hediondos, refletindo o reconhecimento da gravidade dessa forma extrema de violência de gênero.

Mais recentemente, a Lei nº 14.550, de 2023, fortaleceu a proteção conferida às vítimas ao estabelecer que a concessão de medidas protetivas de urgência independe da tipificação penal da violência ou da existência de boletim de ocorrência, inquérito policial ou ação judicial em curso. A alteração legislativa buscou reduzir barreiras de acesso à proteção estatal e reforçar o caráter preventivo das medidas previstas na Lei Maria da Penha.

Quadro 1 – Evolução das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil (2006–2026)

Ano	Marco normativo ou institucional	Principais avanços
2006	Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha)	Criação de mecanismos de prevenção, proteção e assistência às mulheres; medidas protetivas de urgência; fortalecimento da rede de atendimento.
2007–2010	Expansão da rede especializada	Ampliação de DEAMs, centros de referência e serviços de acolhimento às vítimas.
2011	Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	Consolidação da atuação integrada entre segurança pública, saúde, assistência social e justiça.
2013	Programa Mulher: Viver sem Violência	Criação das Casas da Mulher Brasileira e fortalecimento da articulação federativa.
2015	Lei nº 13.104/2015 (Lei do Feminicídio)	Inclusão do feminicídio como qualificadora do homicídio e crime hediondo.
2019	Lei nº 13.827/2019	Possibilidade de concessão de medidas protetivas em situações específicas pela autoridade policial e criação de banco nacional de registro das medidas protetivas.
2020	Lei nº 13.984/2020	Determinação de frequência obrigatória do agressor a programas de recuperação e acompanhamento psicossocial.
2022	Lei nº 14.310/2022	Registro imediato das medidas protetivas em banco de dados nacional do CNJ.



2023	Lei nº 14.550/2023	Fortalecimento das medidas protetivas, concedidas independentemente de boletim de ocorrência ou ação judicial em curso.
2024	Lei nº 14.994/2024	Transformação do feminicídio em crime autônomo e agravamento das penas para crimes praticados contra mulheres.
2025	Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios	Ampliação da coordenação entre União, estados e municípios para prevenção e monitoramento da violência contra a mulher.
2026	Lei nº 15.410/2026 (Lei Barbara Penna) e novas medidas federais	Reforço da proteção às vítimas, monitoramento de agressores e ampliação das políticas de prevenção à reincidência da violência doméstica.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir da legislação federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Conselho Nacional de Justiça e de dados sobre políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher³⁵.

Paralelamente às mudanças legislativas, foram implementados programas nacionais voltados à prevenção e ao enfrentamento da violência contra as mulheres. Entre eles destacam-se a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, os programas de fortalecimento das Casas da Mulher Brasileira, os pactos nacionais de enfrentamento à violência contra as mulheres e diversas iniciativas voltadas à capacitação de profissionais, produção de dados estatísticos e articulação das redes de proteção³⁶.

Essas transformações evidenciam a progressiva consolidação de um modelo de políticas públicas fundamentado na proteção integral, na transversalidade das ações governamentais e na promoção dos direitos humanos das mulheres. Apesar dos avanços alcançados, a persistência de elevados índices de violência demonstra que a efetividade dessas políticas continua dependente da capacidade estatal de assegurar recursos adequados, integração institucional e acesso igualitário aos serviços de proteção em todo o território nacional.

³⁵ BRASIL. **Legislação Federal**; WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência**. Brasília: FLACSO Brasil, diversas edições; HOGEMANN, Edna Raquel. A importância do ativismo judicial no acesso a direitos humanos na América Latina. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, n. 3, 2022;

³⁶ BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SPM, 2011; HOGEMANN, Edna Raquel; BOLDT, Marilha. Sobre a importância da educação em direitos humanos voltada para o enfrentamento à violência contra a mulher. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, v. 7, n. 2, 2021;



4. DUQUE DE CAXIAS E A REDE DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

4.1. CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS

Não é possível promover a análise da efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica de um local sem que se tenha uma compreensão das características socioeconômicas do território em que essas políticas são implementadas.

O Município de Duque de Caxias, localiza-se na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, constitui o segundo município mais populoso da Baixada Fluminense e um dos principais polos econômicos do estado. Apesar de sua relevância econômica, marcada pela presença da Refinaria Duque de Caxias (REDUC), de importantes centros logísticos e de atividades industriais, o município apresenta profundas desigualdades sociais e territoriais, que influenciam diretamente o acesso da população aos serviços públicos e às políticas de proteção social³⁷.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população estimada de Duque de Caxias ultrapassa 930 mil habitantes, distribuídos em uma área territorial de aproximadamente 465 km²³⁸. A elevada densidade populacional, associada ao crescimento urbano acelerado e historicamente desordenado, produziu uma configuração marcada pela coexistência de áreas relativamente estruturadas e regiões caracterizadas por precariedade habitacional, deficiência de infraestrutura urbana e elevada vulnerabilidade social.

Tabela 1 – Indicadores demográficos e socioeconômicos de Duque de Caxias

Indicador	Valor
População estimada (2022)	924.624 habitantes
Área territorial	467,3 km ²
Densidade demográfica	1.979 hab./km ²

³⁷ ROCHA, Sonia. **Pobreza e Desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2019; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Estudos sobre desigualdades urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**.

³⁸ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.



PIB municipal (2021)	R\$ 51,5 bilhões
PIB per capita (2021)	R\$ 55.657,00
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	0,711
Taxa de urbanização	Superior a 99%
Domicílios com saneamento adequado	Inferior à média estadual
Rendimento médio mensal formal	Aproximadamente 2,5 salários-mínimos

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em dados do IBGE (Censo 2022) e Atlas do Desenvolvimento Humano³⁹.

Os indicadores demonstram uma realidade paradoxal. Embora Duque de Caxias possua um dos maiores PIBs do Estado do Rio de Janeiro, os benefícios dessa riqueza não são distribuídos de forma homogênea entre seus habitantes. O contraste entre desenvolvimento econômico e desigualdade social constitui uma das características mais marcantes do município, refletindo-se em indicadores relacionados à renda, educação, habitação e acesso aos serviços públicos⁴⁰.

a) Indicadores sociais

Os indicadores sociais revelam desafios significativos para a promoção da cidadania e da proteção dos direitos humanos. Apesar dos avanços observados nas últimas décadas, persistem problemas relacionados à pobreza, à informalidade do trabalho, à precarização habitacional e à insuficiência de equipamentos públicos em determinadas localidades. Tais fatores afetam especialmente mulheres em situação de vulnerabilidade, que frequentemente enfrentam dificuldades para acessar serviços de assistência social, saúde, segurança pública e justiça.

Tabela 2 – Indicadores sociais relevantes para a análise da violência doméstica

Indicador	Situação observada
Escolaridade média	Inferior à média da capital do estado
Vulnerabilidade social	Elevada em diversos bairros periféricos
Mulheres chefes de família	Percentual crescente

³⁹ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2022**; BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**.

⁴⁰ SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, Patriarcado e Violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.



Informalidade no trabalho	Expressiva
Acesso a equipamentos especializados	Concentrado em áreas centrais
Desigualdade territorial	Alta

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano; IBGE; Fundação CEPERJ.

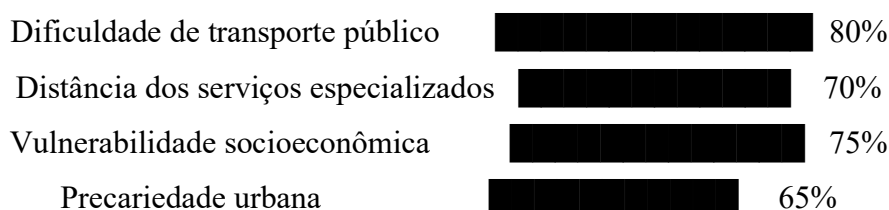
A literatura especializada demonstra que contextos marcados por desigualdade econômica e fragilidade das redes de proteção social tendem a ampliar fatores de risco associados à violência doméstica. Embora a violência contra a mulher esteja presente em todas as classes sociais, seus impactos costumam ser agravados quando as vítimas enfrentam dependência econômica, baixa escolaridade ou dificuldade de acesso aos serviços públicos⁴¹.

b) Vulnerabilidades territoriais

As desigualdades territoriais constituem elemento central para compreender os desafios enfrentados pelas políticas públicas em Duque de Caxias. O município apresenta significativa heterogeneidade interna, com diferenças expressivas entre os distritos e bairros em termos de infraestrutura urbana, mobilidade, segurança pública e disponibilidade de equipamentos estatais.

Áreas periféricas frequentemente enfrentam problemas relacionados à deficiência do transporte público, à precariedade do saneamento básico, à ocupação irregular do solo e à presença de dinâmicas associadas à violência urbana. Essas condições podem dificultar o acesso das mulheres aos serviços especializados de proteção e atendimento, comprometendo a efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica.

Gráfico 1 – Fatores de vulnerabilidade territorial com impacto sobre o acesso à rede de proteção



⁴¹ ROCHA, Sonia. **Pobreza e Desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2019, p. 45;



Violência urbana



70%

Fonte: Elaboração das autoras com base na literatura sobre vulnerabilidade territorial na Baixada Fluminense.

Os fatores apresentados não representam percentuais estatísticos absolutos, mas ilustram a relevância relativa dos elementos apontados pela literatura especializada como condicionantes do acesso aos direitos. Nesse contexto, a análise da violência doméstica em Duque de Caxias não pode ser dissociada das desigualdades socioespaciais que caracterizam o município.

Assim, a caracterização socioeconômica local demonstra que a efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica depende não apenas da existência de normas e instituições de proteção, mas também da capacidade do poder público de superar barreiras territoriais e garantir acesso equitativo aos serviços. As condições de vulnerabilidade presentes em diversas áreas do município reforçam a necessidade de políticas integradas que articulem segurança pública, assistência social, saúde, educação e promoção dos direitos humanos, de modo a assegurar proteção efetiva às mulheres em situação de violência.

4.2. ESTRUTURA INSTITUCIONAL EXISTENTE E A CENTRALIDADE DA REDE DE APOIO

A efetividade das diretrizes estabelecidas pela Lei Maria da Penha no âmbito municipal não se restringe à mera existência de prescrições normativas; ela depende diretamente da consolidação, articulação e capilaridade de uma rede de apoio e proteção integrada. Conforme apontam os estudos sobre governança pública e direitos humanos, a atuação em rede é o mecanismo indispensável para transpor a distância entre a formalidade da lei e a materialidade da proteção social, assegurando que a vítima encontre portas abertas em diferentes esferas estatais e da sociedade civil. Em Duque de Caxias, essa estrutura é desafiada pela alta densidade demográfica e pelas disparidades territoriais, exigindo um arranjo institucional descentralizado e sinérgico.

Nesse cenário, a rede de atendimento e enfrentamento à violência de gênero no município estrutura-se a partir dos seguintes órgãos, equipamentos e instâncias:



- Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres / Gestão e Inclusão: Órgão gestor encarregado de formular, coordenar e executar políticas públicas transversais voltadas à garantia dos direitos das mulheres, à promoção da autonomia financeira e ao monitoramento das ações de enfrentamento à violência no território municipal.
- Centro de Atendimento à Mulher (CEAM): Equipamento de atendimento especializado de suma importância para a rede local, oferecendo acolhimento psicossocial, orientação jurídica e acompanhamento contínuo às mulheres em situação de violência, funcionando como espaço de suporte humanizado e articulação intersetorial para a superação do ciclo de violência.
- Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM): Unidade da Polícia Civil sediada no município, dotada de atribuição específica para o registro de ocorrências, instauração de inquéritos policiais, representação por medidas protetivas de urgência e condução de investigações voltadas à responsabilização dos agressores.
- Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (Núcleo Duque de Caxias): Instituição essencial à função jurisdicional, responsável por assegurar assistência jurídica integral e gratuita às mulheres em situação de hipossuficiência econômica, atuando na propositura e acompanhamento de ações cíveis, de família e protetivas.
- Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (Promotorias de Justiça junto à Comarca de Duque de Caxias): Órgão fiscalizador da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, atuando de forma intransigente na persecução penal dos crimes de violência doméstica e na fiscalização das políticas de proteção.
- Poder Judiciário (Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e Varas Criminais da Comarca de Duque de Caxias): Órgão jurisdicional competente para a apreciação imediata de medidas protetivas de urgência e para o julgamento das ações penais decorrentes de violência de gênero.
- Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) da Afya Universidade Unigranrio e suas vertentes de atuação: O NPJ desempenha papel pioneiro na extensão universitária e no acesso à justiça na Baixada Fluminense. No âmbito de sua atuação, destaca-se o trabalho desenvolvido pelo NAM (Núcleo de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência), que presta acolhimento jurídico e interdisciplinar direto às mulheres vulneráveis da região. Em complementação, o NPJ articula suas atividades acadêmicas e sociais por meio do FONAM (Fórum Multidisciplinar do Núcleo de Atendimento à Mulher),



espaço permanente de debate, capacitação e incidência comunitária que reúne acadêmicos, operadores do direito e especialistas para debater a invisibilidade da violência psicológica, aprimorar estratégias de acolhimento e fortalecer a rede de proteção local.

- Centro de Cidadania LGBTI Baixada I: Importante equipamento de referência regional sediado em Duque de Caxias (com mais de uma década e meia de atuação na Baixada Fluminense). Tem como público-alvo primário a população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e intersexo (LGBTI+), oferecendo amplitude de ações voltadas ao combate à LGBTfobia, acolhimento social e psicológico, orientação e acompanhamento jurídico especializado, além de incidência na emissão de documentação civil e articulação de políticas de inclusão e direitos humanos. Sua presença reforça a perspectiva interseccional indispensável para a proteção de mulheres trans e minorias sexuais vulneráveis à violência de gênero.

4.3. O ARCABOUÇO NORMATIVO E A PRÁXIS DOS PROGRAMAS DE APOIO LOCAL

A efetividade dos direitos fundamentais e das diretrizes protetivas exige a confluência coordenada entre o arcabouço normativo federal, as inovações legislativas estaduais e as políticas públicas executadas no âmbito municipal. No contexto de Duque de Caxias, a práxis do enfrentamento à violência de gênero consubstancia-se em um conjunto robusto de programas institucionais, leis e ferramentas tecnológicas voltadas à garantia de direitos e à mitigação de vulnerabilidades:

- Programas e Órgãos de Apoio Local:
 - Programa Abraço Mulher: Iniciativa institucional vinculada à Secretaria da Mulher que disponibiliza suporte psicossocial e orientação jurídica especializada; os agendamentos e orientações podem ser realizados de forma presencial ou via atendimento digital por meio do canal de WhatsApp (21) 98737-0015.
 - Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAM): O município conta com unidades estratégicas focadas no acolhimento humanizado de mulheres em situação de vulnerabilidade de gênero, destacando-se o CEAM Vera Lúcia



Pereira, localizado na Rua Professor José de Souza Herdy, 878, Jardim Vinte e Cinco de Agosto, e o CEAM Idacilde do Prado Lameu, situado na Alameda Rui Barbosa, s/n, Jardim Primavera.

- Patrulha Maria da Penha (Guarda Municipal e PMERJ): Força de segurança atuante no monitoramento preventivo e na fiscalização ativa do cumprimento das medidas protetivas de urgência deferidas pelo Poder Judiciário.
- DEAM (Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher): Unidade da Polícia Civil estruturada para o registro célere de ocorrências e formalização de pedidos de proteção imediata, situada na Rua General Dionísio, s/nº (3º andar), Jardim Vinte e Cinco de Agosto.
- CDVida (Centro de Defesa da Vida): Organização da sociedade civil de longa tradição em Duque de Caxias que opera em articulação com a rede pública, oferecendo atendimento multidisciplinar e oficinas voltadas à capacitação e geração de renda para a autonomia financeira das mulheres.
- Empoderadas RJ: Programa do Governo do Estado do Rio de Janeiro com forte inserção territorial na Baixada Fluminense, focado na oferta de cursos profissionalizantes e suporte multidisciplinar.
- Evolução Legislativa e Mecanismos Normativos Locais e Estaduais:
 - Lei Municipal nº 2.829/2017 (e alteração pela Lei nº 3.258/2022): Marco normativo estruturante que criou oficialmente a Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência em Duque de Caxias e instituiu o "Movimento em Defesa da Mulher" para a divulgação contínua dos serviços de proteção de gênero.
 - Lei Municipal nº 3.394/2024: Inovação legislativa de grande relevância humanitária que estabelece diretrizes para a prestação de assistência psicológica e social direcionada de forma específica às famílias de vítimas de feminicídio no município.
 - Lei Estadual nº 9.236/2021: Dispositivo normativo do Estado do Rio de Janeiro que assegura prioridade absoluta e gratuidade na emissão de documentos civis oficiais (como carteira de identidade e de trabalho) para mulheres sob risco doméstico.



- Mecanismos Digitais do TJRJ (Plataforma Maria da Penha Virtual): Ferramenta tecnológica que viabiliza a solicitação facilitada de medidas protetivas de urgência diretamente por dispositivos móveis.

5. DUAS DÉCADAS DE IMPLEMENTAÇÃO: AVANÇOS E LIMITES

Passados vinte anos da promulgação da Lei Maria da Penha, a análise da efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica exige a consideração simultânea dos avanços institucionais alcançados e dos desafios que continuam a comprometer a proteção integral das mulheres. A trajetória brasileira demonstra que a ampliação dos instrumentos normativos e da rede de atendimento produziu resultados importantes, mas também revela a persistência de obstáculos estruturais que limitam a capacidade do Estado de prevenir a violência, garantir proteção adequada às vítimas e promover a responsabilização efetiva dos agressores. No caso de Duque de Caxias, tais desafios assumem contornos particulares em razão das desigualdades socioeconômicas, da elevada densidade populacional e das vulnerabilidades territoriais que caracterizam parte significativa do município⁴².

5.1. INDICADORES DE ATENDIMENTO E PROTEÇÃO

A avaliação das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica demanda a observação de indicadores relacionados ao atendimento das vítimas, à proteção judicial e à incidência da violência. Nas últimas duas décadas, verificou-se em âmbito nacional uma ampliação significativa dos registros de ocorrência, dos atendimentos realizados por órgãos especializados e da concessão de medidas protetivas de urgência. Embora o aumento desses números possa ser interpretado, em um primeiro momento, como crescimento da violência, diversos estudos apontam que ele também reflete maior confiança das vítimas nos mecanismos institucionais de proteção e ampliação dos canais de denúncia.

⁴² FUNDAÇÃO CEPERJ. **Indicadores Socioeconômicos da Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro: CEPERJ, [s.d.]; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Estudos sobre desigualdades urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, [s.d.]; ROCHA, Sonia. **Pobreza e Desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.



Entre os indicadores mais relevantes destacam-se o número de atendimentos realizados por delegacias especializadas, centros de referência e serviços de assistência social; a quantidade de medidas protetivas concedidas pelo Poder Judiciário; os registros de violência doméstica e familiar; e os casos de feminicídio. A análise desses dados permite identificar tendências, avaliar a capacidade de resposta das instituições e verificar o alcance das políticas implementadas.

Entretanto, a interpretação dos indicadores exige cautela. O aumento dos registros não necessariamente significa maior incidência da violência, podendo representar redução da invisibilidade histórica do fenômeno. Da mesma forma, a concessão de medidas protetivas evidencia o fortalecimento dos mecanismos de proteção, mas não assegura, por si só, sua efetiva fiscalização e cumprimento. Assim, a análise quantitativa deve ser acompanhada de avaliação qualitativa das condições de atendimento e dos resultados produzidos pelas intervenções estatais.

5.2. AVANÇOS OBSERVADOS

Os avanços observados desde 2006 são expressivos. Um dos principais resultados foi a ampliação da rede de proteção às mulheres em situação de violência, com a criação e fortalecimento de delegacias especializadas, centros de referência, serviços de acolhimento, defensorias públicas, núcleos especializados do Ministério Público e estruturas judiciais voltadas à aplicação da Lei Maria da Penha. A institucionalização dessa rede contribuiu para ampliar o acesso das vítimas aos serviços de proteção e assistência.

Outro avanço relevante refere-se ao aumento da conscientização social sobre a violência doméstica. A ampla divulgação da Lei Maria da Penha, as campanhas educativas promovidas por órgãos públicos e organizações da sociedade civil e a maior cobertura do tema pelos meios de comunicação contribuíram para romper a percepção de que a violência doméstica constitui questão privada. Progressivamente, a sociedade passou a reconhecer a violência contra a mulher como problema de direitos humanos e de interesse público⁴³.

⁴³ ARAÚJO, Litiane Motta Marins. Direitos Humanos das Mulheres no Brasil: um caminho ainda em evolução. In: **Direitos Humanos: uma abordagem interdisciplinar**. 1. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2022. v. 1, p. 139-154; SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, Patriarcado e Violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.



Também merece destaque o fortalecimento institucional das políticas públicas. Ao longo das últimas duas décadas, foram desenvolvidos protocolos de atendimento, mecanismos de articulação interinstitucional e instrumentos de monitoramento que permitiram maior coordenação entre os órgãos responsáveis pela proteção das vítimas. Esse processo contribuiu para consolidar uma política pública mais estruturada e alinhada aos compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo Estado brasileiro⁴⁴.

5.3. DESAFIOS PERSISTENTES

Apesar dos avanços alcançados, persistem desafios significativos que limitam a efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica. Um dos principais obstáculos continua sendo a subnotificação dos casos. Diversos fatores contribuem para esse fenômeno, incluindo dependência econômica, medo de represálias, vínculos afetivos com o agressor, descrença nas instituições e ausência de serviços acessíveis em determinadas localidades. Como consequência, os dados oficiais frequentemente não refletem a real dimensão da violência.

Outro desafio refere-se à insuficiência orçamentária destinada à manutenção e expansão dos serviços especializados. A efetividade das políticas públicas depende da disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros capazes de assegurar atendimento contínuo e qualificado⁴⁵. Em muitos municípios brasileiros, incluindo localidades da Baixada Fluminense, a limitação de recursos compromete a capacidade de resposta da rede de proteção⁴⁶.

A fragmentação institucional também constitui problema recorrente. Embora a legislação preveja atuação integrada entre segurança pública, assistência social, saúde e sistema de justiça, a articulação entre esses setores nem sempre ocorre de forma eficiente⁴⁷. A ausência

⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)**. Nova York: ONU, 1979; COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)**. Belém do Pará: OEA, 1994

⁴⁵ PASINATO, Wânia. **Acesso à justiça e violência contra a mulher em Belo Horizonte**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2012; HOGEMANN, Edna Raquel. A questão da defesa dos direitos humanos fundamentais numa dimensão bioética, sob um cenário pandêmico. **Revista Direito das Políticas Públicas**, v. 3, n. 1, 2021.

⁴⁶ FUNDAÇÃO CEPERJ. **Indicadores Socioeconômicos da Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro: CEPERJ, [s.d.]; ROCHA, Sonia. **Pobreza e Desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

⁴⁷ CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.



de fluxos bem definidos e de sistemas integrados de informação pode dificultar o acompanhamento dos casos e comprometer a proteção das vítimas.

As dificuldades de acesso enfrentadas por mulheres residentes em áreas periféricas ou socialmente vulneráveis representam outro desafio relevante. Barreiras geográficas, deficiência do transporte público e concentração dos serviços especializados em determinadas regiões reduzem a capacidade de acesso à rede de proteção, especialmente para mulheres em situação de maior vulnerabilidade social⁴⁸.

Além disso, permanece o problema da revitimização institucional. Em muitos casos, mulheres submetidas à violência são obrigadas a repetir relatos traumáticos perante diferentes órgãos ou enfrentam atendimentos marcados por preconceitos e estereótipos de gênero. Tais situações podem desencorajar a busca por proteção e comprometer a confiança nas instituições responsáveis pelo atendimento.

5.4. EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE CRÍTICA

A análise da efetividade das políticas públicas exige distinguir os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. A eficiência refere-se à utilização adequada dos recursos disponíveis; a eficácia diz respeito à capacidade de alcançar os objetivos propostos; e a efetividade corresponde ao impacto concreto produzido na realidade social. Essa distinção é particularmente importante no campo das políticas de enfrentamento à violência doméstica, onde a existência de instrumentos normativos e institucionais não garante, necessariamente, a transformação das condições que produzem a violência⁴⁹.

Sob a perspectiva da eficácia, observa-se que as políticas implementadas nas últimas duas décadas produziram resultados importantes, especialmente no fortalecimento dos mecanismos de denúncia, na ampliação da proteção judicial e na expansão da rede de atendimento. Contudo, a persistência de elevados índices de violência doméstica e feminicídio demonstra que a efetividade dessas políticas permanece limitada por fatores estruturais

⁴⁸ OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Estudos sobre desigualdades urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, [s.d.]; SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, Patriarcado e Violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

⁴⁹ CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011; PASINATO, Wânia. **Acesso à justiça e violência contra a mulher em Belo Horizonte**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2012.



relacionados às desigualdades de gênero, à vulnerabilidade socioeconômica e às dificuldades de implementação⁵⁰.

A principal lacuna identificada situa-se na distância entre o avanço normativo e a realidade concreta vivenciada pelas mulheres. Embora o Brasil possua um dos mais avançados marcos legais de proteção às mulheres, a implementação das políticas públicas continua marcada por desigualdades territoriais, insuficiência de recursos e limitações institucionais. Em municípios como Duque de Caxias, tais desafios são agravados por condições socioeconômicas que ampliam situações de vulnerabilidade e dificultam o acesso aos serviços especializados.

Dessa forma, a análise das duas décadas de implementação da Lei Maria da Penha revela um cenário ambivalente. De um lado, houve significativa ampliação da capacidade estatal de reconhecer, registrar e enfrentar a violência doméstica. De outro, persistem obstáculos que impedem a plena concretização dos direitos assegurados pela legislação. A efetividade das políticas públicas depende, portanto, não apenas da existência de normas e instituições, mas da capacidade de transformá-las em proteção real, acessível e igualitária para todas as mulheres.

5.4.1. Inserção de Evidências Empíricas do Município de Duque de Caxias

A análise da efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica em Duque de Caxias deve ser complementada por dados empíricos capazes de demonstrar os avanços e as limitações observados ao longo das duas últimas décadas⁵¹. Embora a produção estatística municipal ainda apresente lacunas, os dados disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP-RJ), pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e por órgãos municipais permitem identificar tendências relevantes para a compreensão do fenômeno⁵².

⁵⁰ SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, Patriarcado e Violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015; WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência**. Brasília: FLACSO Brasil, diversas edições; ROCHA, Sonia. **Pobreza e Desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

⁵¹ PASINATO, Wânia. **Acesso à justiça e violência contra a mulher em Belo Horizonte**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2012; HOGEMANN, Edna Raquel. A importância do ativismo judicial no acesso a direitos humanos na América Latina. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, n. 3, 2022.

⁵² WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência**. Brasília: FLACSO Brasil, diversas edições; FUNDAÇÃO CEPERJ. **Indicadores Socioeconômicos da Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro: CEPERJ, [s.d.].



No âmbito da proteção judicial, a ampliação da utilização das medidas protetivas de urgência representa um dos principais indicadores de fortalecimento institucional da Lei Maria da Penha. Estudo realizado no Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Comarca de Duque de Caxias demonstrou a crescente utilização desses instrumentos como mecanismo de proteção dos direitos fundamentais das mulheres, evidenciando a centralidade das medidas protetivas na política local de enfrentamento à violência doméstica⁵³.

Quadro 2 – Indicadores e evidências sobre o enfrentamento à violência doméstica em Duque de Caxias (2006–2026)

⁵³ BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SPM, 2011; ARAÚJO, Litiane Motta Marins. Os Novos Direitos e os Direitos Fundamentais nas Relações Familiares. In: GUERRA, Sidney César Silva *et al.* (org.). **Direitos Humanos: uma abordagem interdisciplinar**. 1. ed. Rio de Janeiro: Grande Editora, 2023. v. 7, p. 73-90.



Dimensão analisada	Evidências observadas	Fonte
Medidas protetivas de urgência	Crescente utilização das medidas protetivas como instrumento central de proteção às mulheres em situação de violência doméstica.	Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Duque de Caxias
Rede de proteção	Ampliação dos mecanismos de acolhimento, assistência social e apoio psicológico às vítimas.	Prefeitura de Duque de Caxias; legislação municipal
Violência psicológica	Inserção do município em contexto estadual marcado pelo elevado número de vítimas de violência psicológica e doméstica.	ISP-RJ – Dossiê Mulher
Transparência e monitoramento	Fortalecimento da produção e divulgação de informações por meio de observatórios e sistemas de acompanhamento.	Observatório Judicial da Violência contra a Mulher (TJRJ)
Assistência às vítimas	Criação de programas voltados ao atendimento psicológico e social de mulheres em situação de violência.	Lei Municipal nº 3.585/2026 – Programa Abraço Mulher
Apoio às famílias de vítimas de feminicídio	Implementação de ações de assistência psicossocial às famílias atingidas pela violência letal contra mulheres.	Município de Duque de Caxias (2024)
Limitações identificadas	Persistência da subnotificação, desigualdades territoriais e dificuldades de acesso aos serviços especializados.	Literatura especializada; ISP-RJ
Efetividade das políticas públicas	Avanços institucionais relevantes, porém insuficientes para eliminar obstáculos estruturais ao enfrentamento da violência doméstica.	Síntese da pesquisa

Os dados do ISP-RJ revelam que a violência contra a mulher continua a representar um problema significativo no Estado do Rio de Janeiro. A edição comemorativa dos vinte anos do Dossiê Mulher registrou mais de 56 mil vítimas de violência psicológica em 2024, sendo que parcela expressiva dos casos ocorreu no ambiente doméstico e foi praticada por companheiros



ou ex-companheiros das vítimas. Esses indicadores refletem um padrão estrutural de violência que também afeta os municípios da Baixada Fluminense, incluindo Duque de Caxias⁵⁴.

A institucionalização de mecanismos de monitoramento e transparência também constitui um avanço importante. O Observatório Judicial da Violência contra a Mulher do TJRJ reúne estatísticas, informações sobre a rede de proteção e dados relativos à aplicação da Lei Maria da Penha, contribuindo para o acompanhamento das políticas públicas e para a produção de diagnósticos sobre a violência de gênero no estado⁵⁵.

No plano municipal, observa-se a ampliação das iniciativas voltadas ao atendimento e acolhimento das vítimas. Em 2024, o Município de Duque de Caxias instituiu diretrizes para assistência psicológica e social às famílias de vítimas de feminicídio, reconhecendo os impactos coletivos produzidos pela violência letal contra as mulheres. Mais recentemente, a Lei Municipal nº 3.585/2026 criou o Programa Abraço Mulher, destinado ao atendimento psicológico gratuito e humanizado de mulheres em situação de violência ou vulnerabilidade social. Tais iniciativas evidenciam a incorporação progressiva da perspectiva de proteção integral nas políticas locais.

Entretanto, os indicadores também revelam limitações importantes. A literatura especializada aponta que a violência doméstica permanece fortemente marcada pela subnotificação, fenômeno associado ao medo de represálias, à dependência econômica, à descrença nas instituições e às dificuldades de acesso aos serviços públicos. Como consequência, os registros oficiais tendem a representar apenas parte da realidade vivenciada pelas mulheres.

Dessa forma, os dados disponíveis sugerem que Duque de Caxias acompanhou os avanços nacionais decorrentes da implementação da Lei Maria da Penha, especialmente no fortalecimento dos mecanismos de proteção e na ampliação da rede de atendimento. Todavia, a persistência dos elevados índices de violência contra a mulher, associada às dificuldades de acesso aos serviços, às desigualdades territoriais e à insuficiência de informações sistematizadas em nível municipal, demonstra que a efetividade das políticas públicas ainda

⁵⁴ BANDEIRA, Lourdes. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 449-469, 2014; SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, Patriarcado e Violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

⁵⁵ BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006** (Lei Maria da Penha). Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2006; CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.



enfrenta desafios significativos. A consolidação de um sistema permanente de monitoramento, avaliação e transparência dos resultados constitui, portanto, condição essencial para o aperfeiçoamento das ações de enfrentamento à violência doméstica no município.

6. PERSPECTIVA PARA O FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA ATUAÇÃO EM REDE

A consolidação de um sistema eficaz de prevenção, enfrentamento e erradicação da violência de gênero em âmbito municipal exige o reconhecimento de que a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) não se esgota na punição repressiva do agressor, mas demanda uma transformação estrutural das relações sociais, institucionais e culturais. No contexto específico de Duque de Caxias, a alta densidade demográfica, as desigualdades socioeconômicas inerentes à Baixada Fluminense e a fragmentação histórica dos serviços públicos impõem a necessidade de superar a atuação isolada dos órgãos estatais.

O fortalecimento das políticas públicas locais requer, portanto, a superação da lógica burocrática compartimentada em favor de uma governança colaborativa. Isso implica dotar a rede de proteção de capacidade adaptativa, recursos orçamentários perenes, monitoramento contínuo de dados e uma intensa articulação com a sociedade civil e com o meio acadêmico. As perspectivas estratégicas para o aprimoramento desse arranjo protetivo estruturam-se em quatro eixos fundamentais.

6.1. INTEGRAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E A CONSOLIDAÇÃO DO PROTOCOLO OPERACIONAL PADRÃO (POP)

A eficácia da rede de proteção está diretamente associada à fluidez e à celeridade na comunicação entre os diferentes órgãos que a compõem (Delegacias, Juizados, Defensoria, Ministério Público, Centros Especializados de Atendimento e Guardas Municipais). Atualmente, um dos maiores óbices à proteção integral reside na revitimização institucional, consubstanciada na repetição exaustiva de relatos pelas vítimas e na perda de rastreabilidade das informações quando há trânsito entre instâncias distintas.

Para mitigar essa falha estrutural, torna-se imperativa a formulação e a efetivação institucional de um Protocolo Operacional Padrão (POP) municipal e interinstitucional. Esse



protocolo deve unificar fluxos de triagem, padronizar o acolhimento humanizado, garantir o repasse célere de informações sobre o deferimento e a fiscalização de medidas protetivas e estabelecer canais seguros de comunicação digital entre a rede de saúde, a assistência social e os órgãos de segurança pública. Apenas com a desburocratização sistêmica e a interoperabilidade de dados será possível assegurar uma resposta estatal tempestiva, capaz de neutralizar o risco de feminicídio antes que ele se consuma.

6.2. EDUCAÇÃO, PREVENÇÃO PRIMÁRIA E CAPACITAÇÃO CONTINUADA DOS AGENTES PÚBLICOS

A prevenção primária da violência de gênero constitui o alicerce indispensável para a desconstrução das raízes patriarcais e machistas que estruturam a violência doméstica. No âmbito municipal, isso exige a inserção transversal e sistemática da educação em direitos humanos, da igualdade de gênero e da resolução pacífica de conflitos nas diretrizes curriculares da rede pública de ensino, em consonância com as diretrizes nacionais. Educar desde a base é o único meio de alterar o horizonte cultural a médio e longo prazo.

Paralelamente, a prevenção secundária e terciária demanda a implementação de programas obrigatórios e permanentes de capacitação continuada voltados a todos os operadores que entram em contato direto com mulheres em situação de vulnerabilidade — incluindo guardas civis municipais, profissionais da atenção básica de saúde, assistentes sociais, educadores e atendentes de balcão. Esses treinamentos devem focar na escuta qualificada, na identificação precoce de sinais de violência psicológica e patrimonial (muitas vezes invisibilizadas) e na aplicação rigorosa dos preceitos de acolhimento humanizado, combatendo o viés de gênero e o preconceito institucional que frequentemente afastam a vítima dos canais formais de denúncia.

6.3. PRODUÇÃO SISTEMÁTICA DE DADOS, GEORREFERENCIAMENTO E MONITORAMENTO ORÇAMENTÁRIO

A formulação de políticas públicas baseadas em evidências científicas esbarra na escassez crônica, na desatualização ou na fragmentação de dados estatísticos desagregados em nível municipal. Sem o conhecimento preciso sobre onde, como e contra quem a violência de



gênero incide com maior intensidade nos diferentes distritos de Duque de Caxias, a alocação de recursos públicos torna-se ineficiente.

Recomenda-se, portanto, a criação de um Observatório Municipal de Violência de Gênero, estruturado em parceria com universidades locais e órgãos de pesquisa estaduais. Este observatório deverá encarregar-se da coleta sistemática, do cruzamento e do georreferenciamento de dados sensíveis — tais como a incidência de boletins de ocorrência, a emissão e o descumprimento de medidas protetivas, o perfil socioeconômico das vítimas e as taxas de reincidência por região. Além de subsidiar o planejamento estratégico do Poder Executivo na expansão de equipamentos públicos (como novos CEAMs e unidades de acolhimento), a transparência desses dados permitirá o controle social democrático e a fiscalização da execução orçamentária destinada aos programas de proteção à mulher.

6.4. A SINERGIA ESTADO, A SOCIEDADE CIVIL E A UNIVERSIDADE

Nenhuma política pública de Estado voltada aos direitos humanos atinge a plenitude de sua eficácia operando de maneira hermética ou exclusivamente estatal. A complexidade do fenômeno da violência doméstica exige a valorização e o fortalecimento do terceiro setor (organizações da sociedade civil, movimentos feministas e centros de defesa) e das instituições de ensino superior, que atuam como pontes vitais entre a comunidade vulnerabilizada e os canais formais de justiça.

Nesse diapasão, destaca-se o papel estratégico desempenhado pelas Clínicas de Direitos Humanos, Núcleos de Prática Jurídica (NPJ) e fóruns multidisciplinares vinculados às universidades — a exemplo da atuação integrada da Afya Unigranrio em Duque de Caxias por meio de seu NPJ, do NAM e do FONAM. A universidade não cumpre apenas um papel pedagógico na formação técnica e humanística de futuros operadores do direito; ela atua como um agente ativo de transformação social, oferecendo assistência jurídica direta e gratuita, promovendo a extensão comunitária, capacitando a rede e produzindo diagnósticos críticos que incidem diretamente sobre o debate legislativo e administrativo local. O estreitamento dos laços entre a gestão municipal e as instituições acadêmicas representa um vetor indispensável para a inovação social e a sustentabilidade das políticas de gênero.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher em Duque de Caxias consubstancia-se como um dos maiores desafios jurídicos, sociais e políticos da contemporaneidade na Baixada Fluminense. Conforme demonstrado ao longo deste estudo, a superação da barreira que separa a formalidade dos direitos assegurados na legislação — encabeçada pela Lei Maria da Penha e enriquecida por inovações normativas estaduais e municipais — e a sua efetiva concretude material depende diretamente de uma arquitetura institucional coesa, capilar e descentralizada.

A análise da rede de apoio local revela um ecossistema complexo que congrega desde órgãos tradicionais de persecução penal e garantia jurisdicional (Delegacias Especializadas, Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário) até equipamentos especializados de retaguarda social e psicológica (como os CEAMs, o Centro de Cidadania LGBTI, o programa Abraço Mulher e iniciativas da sociedade civil como o CDVida). Adicionalmente, evidenciou-se a relevância ímpar da extensão universitária e da atuação técnico-científica exercida por instituições de ensino superior da região, por meio de núcleos de prática jurídica, atendimento multidisciplinar e fóruns permanentes de debate e capacitação, a exemplo do escopo desenvolvido pela Afya Unigranrio através de suas frentes de incidência comunitária.

Contudo, persistem gargalos estruturais severos, marcados por déficits orçamentários, insuficiência de equipamentos públicos diante da vasta densidade demográfica caxiense, fragmentação de fluxos informacionais entre as instituições e a persistência de barreiras culturais patriarcais.

Constata-se, portanto, que a tutela integral e emancipatória da mulher não será alcançada por meio de medidas isoladas ou meramente repressivas. Ela exige um compromisso político perene e intersetorial voltado à consolidação de um Protocolo Operacional Padrão integrado, ao investimento contínuo na formação humanizada de agentes públicos, à inserção transversal da educação em direitos humanos, à produção transparente de dados georreferenciados e à valorização irrestrita da articulação em rede entre o Estado, a sociedade civil e a academia.

Somente por meio dessa práxis sinérgica, intersetorial e pautada na centralidade da dignidade humana será possível transformar o arcabouço normativo em uma barreira



intransponível contra a violência de gênero, garantindo às mulheres de Duque de Caxias o direito fundamental a uma vida livre de arbítrios, com autonomia, segurança e justiça social.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Litiane Motta Marins. **Direitos Humanos das Mulheres no Brasil: um caminho ainda em evolução.** In: Direitos Humanos: uma abordagem interdisciplinar. 1. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2022. v. 1, p. 139-154;

ARAÚJO, Litiane Motta Marins. **Os Novos Direitos e os Direitos Fundamentais nas Relações Familiares.** In: GUERRA, S. C. S. et al. (Org.). Direitos Humanos - Uma Abordagem Interdisciplinar. 1. ed. Rio de Janeiro: Grande Editora, 2023. v. VII, p. 73-90;

BANDEIRA, Lourdes. **Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação.** Sociedade e Estado, v. 29, n. 2, p. 449-469, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).** Censo Demográfico 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha).

BRASIL. **Lei nº 13.104**, de 9 de março de 2015 (Lei do Feminicídio).

BRASIL. **Lei nº 14.550**, de 19 de abril de 2023.

BRASIL. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).** Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

BRASIL. **Secretaria de Políticas para as Mulheres. Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.** Brasília: SPM, 2011.

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

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)**, 1994.

FRASER, Nancy. **Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition.** New York: Routledge, 1997.

FUNDAÇÃO CEPERJ. **Indicadores Socioeconômicos da Baixada Fluminense.**



HOGEMANN, Edna Raquel Rodrigues Santos; BOLDT, Marilha. **Sobre a importância da educação em direitos humanos voltada para o enfrentamento à violência contra a mulher.** Revista de Direitos Humanos e Efetividade, 2021.

HOGEMANN, Edna Raquel. **A fragilidade da noção de direitos humanos no marco da crise dos fundamentos da razão moderna.** Quaestio Iuris, 2016.

HOGEMANN, Edna Raquel. **A importância do ativismo judicial no acesso a direitos humanos na América Latina.** Direitos Democráticos & Estado Moderno, 2022.

HOGEMANN, Edna Raquel. **A questão da defesa dos direitos humanos fundamentais numa dimensão bioética, sob um cenário pandêmico.** Revista Direito das Políticas Públicas, 2021.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Estudos sobre desigualdades urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.**

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), 1979.**

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção de Belém do Pará, 1994.**
PASINATO, Wânia. **Acesso à justiça e violência contra a mulher em Belo Horizonte.** Annablume/Fapesp, 2012.

ROCHA, Sonia. **Pobreza e Desigualdade no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2019.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, Patriarcado e Violência.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil para análise histórica.** Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, 1995.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.** Brasília: SPM, 2011.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência.** Brasília: FLACSO Brasil, diversas edições.



O DIREITO À EDUCAÇÃO DAS MULHERES NA EJA: TRAJETÓRIAS, RESISTÊNCIAS E POSSIBILIDADES EM DIÁLOGO COM OS 20 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA

*WOMEN'S RIGHT TO EDUCATION IN YOUTH AND ADULT EDUCATION
(EJA): TRAJECTORIES, RESISTANCE, AND POSSIBILITIES IN DIALOGUE
WITH THE 20TH ANNIVERSARY OF THE MARIA DA PENHA LAW*

Luciana Costa da Silva Matta⁵⁶

Eline das Flores Victor⁵⁷

RESUMO

Pensar o direito à educação das mulheres que frequentam a Educação de Jovens e Adultos (EJA) exige ultrapassar a compreensão da escolarização como simples acesso a uma vaga e voltar o olhar para as histórias de vida que chegam, todas as noites, às salas de aula dessa modalidade. São mulheres que trabalham, cuidam de filhos e familiares, sustentam suas casas, atravessam longos deslocamentos e que, muitas vezes, precisaram interromper seus percursos escolares para responder a responsabilidades que lhes foram socialmente impostas. Algumas dessas trajetórias também são atravessadas por situações de violência doméstica e familiar, tornando ainda mais complexa a relação entre educação, autonomia e garantia de direitos. No contexto dos vinte anos da Lei nº 11.340/2006, este artigo objetiva analisar o direito à educação das mulheres na EJA, estabelecendo aproximações entre escolarização, desigualdades de gênero, violência contra a mulher e políticas educacionais de prevenção e proteção. É um estudo qualitativo, de natureza bibliográfica e documental, com contextualização descritiva de indicadores nacionais do Inep, do IBGE e do FBSP referentes a 2024, fundamentado na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na Lei Maria da Penha e na Lei nº 14.164/2021, em diálogo com Paulo Freire, Miguel Arroyo, bell hooks, Pierre Bourdieu e Heleieth Saffioti. A análise evidencia que garantir o direito à educação dessas mulheres pressupõe reconhecer suas trajetórias e criar condições efetivas de acesso, permanência, aprendizagem e conclusão. Defende-se, finalmente, uma EJA que acolha sem infantilizar, ensine sem silenciar experiências e compreenda a educação como direito capaz de fortalecer autonomia, consciência crítica e participação social.

Palavras-chave: Educação de Jovens e Adultos. Direito à educação. Mulheres.

ABSTRACT

Thinking about the right to education of women attending Youth and Adult Education (EJA) requires going beyond the understanding of schooling as mere access to a place at school and

⁵⁶ Mestrando em Ensino de Ciências e Saúde da Afya Universidade Unigranrio.

⁵⁷ Docente do Programa de Pós-Graduação em Ensino de Ciências e Saúde da Afya Universidade Unigranrio. Editora-Chefe da Revista de Educação, Ciências e Matemática.



turning attention to the life stories that enter EJA classrooms every night. These are women who work, care for children and family members, support their households, face long commutes and who, in many cases, had to interrupt their educational trajectories in order to respond to responsibilities socially imposed upon them. Some of these trajectories are also affected by domestic and family violence, making the relationship between education, autonomy and the guarantee of rights even more complex. In the context of the twentieth anniversary of Law No. 11,340/2006, this article aims to analyze women's right to education in EJA by establishing connections between schooling, gender inequalities, violence against women and educational policies for prevention and protection. This is a qualitative bibliographic and documentary study with descriptive contextualization of national indicators from Inep, IBGE and FBSP referring to 2024 based on the Brazilian Federal Constitution of 1988, the National Education Guidelines and Framework Law, the Maria da Penha Law and Law No. 14,164/2021, in dialogue with Paulo Freire, Miguel Arroyo, bell hooks, Pierre Bourdieu and Heleieth Saffioti. The analysis shows that guaranteeing these women's right to education requires recognizing their trajectories and creating effective conditions for access, permanence, learning and completion. Finally, the study advocates an EJA that welcomes without infantilizing, teaches without silencing experiences and understands education as a right capable of strengthening autonomy, critical awareness and social participation.

Keywords: Youth and Adult Education. Right to education. Women.

INTRODUÇÃO

Falar sobre o direito à educação das mulheres que frequentam a Educação de Jovens e Adultos é, antes de tudo, falar de histórias. Histórias que nem sempre aparecem nos documentos oficiais, nas estatísticas educacionais ou nos registros escolares, mas que atravessam silenciosamente o cotidiano das salas de aula da EJA. Por trás de cada matrícula existe uma mulher com uma trajetória singular, marcada por escolhas, renúncias, responsabilidades, trabalho, cuidado, sonhos e, não raras vezes, por processos de exclusão que fizeram com que a escola precisasse ser deixada para depois. É justamente esse “depois” que a EJA acolhe quando uma mulher decide retornar aos estudos.

Essa compreensão modifica profundamente o modo de analisar a modalidade. A estudante que retorna à escola aos trinta, quarenta, cinquenta ou sessenta anos não chega atrasada à Educação, ela chega trazendo consigo uma história que precisa ser reconhecida. Talvez tenha deixado de estudar para trabalhar; talvez tenha precisado cuidar dos filhos; talvez a maternidade tenha chegado cedo; talvez tenha assumido sozinho responsabilidades familiares; talvez simplesmente não tenha encontrado, em determinado momento de sua vida, condições objetivas para continuar estudando. Há ainda mulheres cujas trajetórias são atravessadas por situações de violência doméstica, dependência econômica, controle e



silenciamento. Essas possibilidades não autorizam generalizações, mas exigem que o direito à educação seja analisado a partir das condições concretas em que as mulheres vivem.

A Constituição Federal de 1988 assume importância fundamental ao reconhecer a educação como direito social e estabelecer, em seu artigo 205, que ela constitui direito de todos e dever do Estado e da família. O princípio constitucional não estabelece prazo de validade para esse direito. Uma mulher não deixa de ser sujeito do direito à educação porque não conseguiu concluir sua escolarização durante a infância ou adolescência, o direito permanece, e é justamente nesse ponto que a Educação de Jovens e Adultos assume sua dimensão política, social e humana.

A Lei nº 9.394/1996, ao reconhecer a EJA no âmbito da educação básica, reafirma que jovens, adultos e idosos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos precisam encontrar no poder público oportunidades educacionais adequadas às suas características e condições de vida e trabalho. Portanto, a EJA não pode ser compreendida como concessão, favor ou oportunidade oferecida benevolmente àqueles que “não estudaram no tempo certo”, é a materialização de um direito que, em determinado momento da trajetória desses sujeitos, não conseguiu ser plenamente assegurado.

Essa compreensão aproxima-se das reflexões de Arroyo, especialmente quando o autor nos convida a olhar os estudantes da EJA não pelo que lhes falta, mas pelas experiências humanas, sociais e profissionais que carregam. Essa mudança aparentemente simples produz um deslocamento importante: em vez de perguntar por que uma mulher “abandonou” a escola, talvez seja mais necessário perguntar quais circunstâncias fizeram com que a escola deixasse de caber em sua vida naquele momento, a pergunta deixa de responsabilizar exclusivamente o indivíduo e passa a interrogar a própria sociedade.⁵⁸

Quando essa discussão é atravessada pelas relações de gênero, novas questões emergem, durante muito tempo, o trabalho doméstico, o cuidado dos filhos e a responsabilidade pela organização da vida familiar foram tratados como atribuições naturalmente femininas. Ainda que muitas transformações tenham ocorrido, essas estruturas continuam produzindo consequências sobre o tempo, a autonomia e as possibilidades educacionais de inúmeras mulheres e, é nesse cenário que a aproximação com a Lei Maria da Penha se torna particularmente relevante. Promulgada em 7 de agosto de 2006, a Lei nº 11.340 constitui um

⁵⁸ ARROYO, Miguel G. **Passageiros da noite: do trabalho para a EJA: itinerários pelo direito a uma vida justa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.



marco histórico no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, ao completar vinte anos, a legislação convida não apenas à celebração das conquistas alcançadas, mas também à reflexão sobre aquilo que ainda precisa avançar.

Uma das dimensões fundamentais, e por vezes menos exploradas, da Lei Maria da Penha está justamente na Educação, a legislação reconhece que o enfrentamento da violência contra a mulher não pode acontecer somente depois que ela ocorre, prevenir significa também educar, problematizar valores, questionar desigualdades historicamente naturalizadas e construir outras formas de convivência.

A relação entre educação e enfrentamento da violência ganha ainda maior densidade quando pensamos nas mulheres da EJA. Se a escola é um dos espaços em que essas mulheres constroem conhecimentos, estabelecem vínculos, ampliam relações sociais e retomam projetos de vida, é possível compreender que o direito à educação também dialoga com outros direitos fundamentais.

Paulo Freire oferece uma contribuição indispensável para essa reflexão ao defender uma educação comprometida com a leitura crítica do mundo, para o educador, o processo educativo não pode ser reduzido à transmissão mecânica de conteúdos, pois mulheres e homens chegam à escola carregando conhecimentos construídos ao longo de suas experiências. Na EJA, essa afirmação adquire uma força particular: quem retorna à escola depois de anos afastado dela não retorna vazio de saberes.⁵⁹

A partir dessas reflexões, este artigo é orientado pela seguinte questão: de que maneira o direito à educação das mulheres na Educação de Jovens e Adultos pode ser compreendido a partir das desigualdades de gênero e das políticas de prevenção e proteção fortalecidas pela Lei Maria da Penha?

O objetivo consiste em analisar o direito à educação das mulheres na EJA, considerando as desigualdades de gênero presentes em suas trajetórias e as possibilidades de articulação entre escolarização, formação crítica, prevenção da violência e garantia de direitos.

Metodologicamente, é uma pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental. A análise documental considera a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.394/1996, a Lei nº 11.340/2006 e a Lei nº 14.164/2021. A fundamentação teórica estabelece diálogo principalmente com Paulo Freire, Miguel Arroyo, bell hooks, Pierre Bourdieu e

⁵⁹ FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2021.



Heleieth Saffioti. A escolha desses autores possibilita aproximar diferentes dimensões do problema, articulando direito à educação, formação crítica, relações de gênero, desigualdades sociais e processos históricos de dominação.

O corpus documental inclui ainda o Resumo Técnico do Censo Escolar da Educação Básica 2024, do Inep, o informativo Educação 2024 da PNAD Contínua, do IBGE, e o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), sendo selecionados indicadores nacionais referentes a 2024 sobre matrículas na EJA por sexo e idade, escolaridade, motivos de interrupção escolar e violência contra a mulher. Os dados secundários são utilizados descritivamente, para contextualizar a discussão teórica, sem cruzamento individual entre bases nem inferência causal. Os recortes populacionais são explicitados na análise; não se trata de pesquisa de campo com estudantes da EJA.

Mais do que reunir dispositivos legais, interessa compreender o que esses direitos significam quando encontram a vida concreta das mulheres, é nessa distância entre o direito escrito e o direito vivido que este artigo se insere.

1. MULHERES NA EJA: QUANDO RETORNAR À ESCOLA É REAFIRMAR UM DIREITO

A presença feminina na Educação de Jovens e Adultos revela histórias que precisam ser compreendidas para além dos indicadores educacionais, os números são indispensáveis para o planejamento das políticas públicas, mas não conseguem explicar, sozinhos, por que uma mulher interrompeu os estudos, o que a fez retornar anos depois e quais obstáculos precisa enfrentar diariamente para continuar frequentando a escola.

O Resumo Técnico do Censo Escolar da Educação Básica 2024 informa que 56,7% das matrículas da EJA entre estudantes de 20 anos ou mais eram do sexo feminino, na faixa de 40 a 49 anos, essa participação alcançava 63,9.⁶⁰ Esses recortes mostram a relevância das mulheres adultas na modalidade, sem autorizar a afirmação de predominância feminina em todas as faixas etárias. São registros de matrícula, não taxas de permanência ou conclusão.

⁶⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica 2024: resumo técnico**. Brasília, DF: Inep, 2025. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2024.pdf. Acesso em: 18 out. 2026.



Na PNAD Contínua 2024, 57,8% das mulheres de 25 anos ou mais haviam concluído ao menos a educação básica obrigatória, frente a 54,0% dos homens. A vantagem feminina agregada não elimina a existência de mulheres com escolarização interrompida. Entre as mulheres de 14 a 29 anos que não haviam concluído o ensino médio porque abandonaram a escola ou nunca a frequentaram, 23,4% indicaram a gravidez como principal motivo e 9,0% apontaram afazeres domésticos ou cuidado de pessoas. Esse recorte juvenil não representa todas as estudantes da EJA, mas evidencia barreiras relacionadas à divisão do cuidado.⁶¹

Essas fontes descrevem dimensões distintas e não permitem estimar, neste estudo, a permanência das mulheres na EJA nem a parcela de interrupções atribuível à violência doméstica. Para o planejamento educacional, é de extrema importância acompanhar a frequência, interrupção e conclusão por sexo e faixa etária, articulando os registros escolares à escuta voluntária das estudantes. Trata-se de uma recomendação derivada da análise, e não de um resultado estatístico produzido pelo artigo.

Há algo profundamente significativo no ato de retornar, para uma mulher adulta que passou anos distante dos bancos escolares, atravessar novamente o portão de uma escola pode significar muito mais do que matricular-se em uma modalidade de ensino, pode representar a retomada de um projeto que ficou suspenso enquanto outras necessidades ocuparam o primeiro plano de sua existência. Pode significar voltar a escrever, compreender melhor um documento, concluir a educação básica, preparar-se para o trabalho, prosseguir os estudos ou simplesmente realizar um desejo que durante anos precisou esperar.

Essa leitura aproxima-se da compreensão de Arroyo sobre os sujeitos da EJA. Ao falar dos “passageiros da noite”, o autor desloca o olhar para homens e mulheres trabalhadores que chegam às escolas depois de jornadas marcadas pelo trabalho e pelas exigências da sobrevivência. A metáfora é especialmente potente quando pensamos nas mulheres que, ao final de um dia de trabalho, ainda precisam conciliar o horário escolar com responsabilidades domésticas e familiares.⁶²

Essas mulheres não chegam à escola sem conhecimentos, chegam carregadas de experiências, conhecem o trabalho, o cuidado, a administração cotidiana da casa, as relações

⁶¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: educação 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102180_informativo.pdf. Acesso em: 18 out. 2026.

⁶² ARROYO, Miguel G. **Passageiros da noite: do trabalho para a EJA: itinerários pelo direito a uma vida justa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.



comunitárias, as dificuldades econômicas e diferentes formas de organização da vida. Algumas desenvolveram conhecimentos profissionais sem nunca terem recebido certificação escolar correspondente, outras aprenderam a resolver problemas complexos da vida cotidiana e, ainda assim, podem sentir insegurança diante de uma atividade escrita porque foram ensinadas a acreditar que “não sabem”.

A pedagogia freireana se torna especialmente necessária, Freire nos ajuda a compreender que a leitura do mundo precede a leitura da palavra e que os saberes construídos na experiência dos educandos precisam ser respeitados no processo pedagógico.⁶³ Isso não significa substituir o conhecimento científico pela experiência cotidiana, mas construir pontes entre ambos. A função da escola permanece sendo garantir acesso aos conhecimentos historicamente produzidos, porém esse encontro pode acontecer sem desconsiderar aquilo que o sujeito já sabe.

No caso das mulheres, compreender as condições de permanência na EJA exige também olhar para a divisão social e sexual do trabalho. Durante gerações, cuidar da casa, dos filhos, dos idosos e das necessidades familiares foi tratado como responsabilidade prioritariamente feminina. Essa naturalização produz consequências concretas, o tempo destinado ao cuidado é também o tempo que deixa de estar disponível para descanso, lazer, qualificação profissional e educação.

Bourdieu, ao analisar a dominação masculina, demonstra como relações historicamente construídas podem tornar-se tão naturalizadas que deixam de ser percebidas como relações de poder, o que parece apenas parte da rotina familiar que pode expressar uma distribuição desigual de responsabilidades e oportunidades.⁶⁴

Saffioti, por sua vez, permite aprofundar a análise das relações entre gênero, patriarcado e violência, mostrando que a desigualdade não nasce de fragilidades individuais das mulheres, mas se estrutura historicamente nas relações sociais.⁶⁵

É importante, entretanto, evitar outro extremo: transformar toda mulher da EJA em vítima, as estudantes dessa modalidade não podem ser reduzidas às dificuldades que enfrentaram, são também mulheres que construíram estratégias de sobrevivência,

⁶³ FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2021.

⁶⁴ BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

⁶⁵ SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Perseu Abramo, 2015.



conhecimentos, redes de apoio, afetos e formas de resistência. Essa perspectiva humanizada é fundamental porque uma política educacional que enxerga apenas vulnerabilidades corre o risco de não enxergar potências.

Bell Hooks contribui para esse debate ao compreender a educação como espaço em que diferentes vozes podem ser reconhecidas. A autora chama atenção para a necessidade de questionar estruturas de dominação sem retirar dos sujeitos sua capacidade de agir sobre o mundo.⁶⁶ Para a EJA, isso significa construir uma pedagogia que reconheça as desigualdades sem aprisionar os estudantes nelas.

O direito à educação dessas mulheres precisa, portanto, ser compreendido em pelo menos quatro movimentos inseparáveis: entrar, permanecer, aprender e concluir. Entrar é fundamental, mas não suficiente, uma escola pode abrir matrícula e, ainda assim, permanecer distante da realidade das estudantes, se os horários são incompatíveis com as jornadas de trabalho, se não existe sensibilidade para compreender situações de ausência, se as práticas pedagógicas infantilizam adultos ou se o currículo parece não dialogar com nenhuma dimensão significativa da vida, o direito permanece apenas parcialmente realizado.

Permanecer exige condições, aprender exige uma escola que reconheça capacidade e concluir exige políticas que não permitam que as dificuldades enfrentadas ao longo do percurso empurrem novamente essas mulheres para fora da educação.

É por essa razão que a EJA precisa ser defendida não como educação de segunda oportunidade ou meramente um favor, mas como educação de direito. O termo “segunda oportunidade”, embora aparentemente positivo, pode carregar a ideia de que a primeira foi desperdiçada pelo próprio sujeito. Para muitas mulheres, porém, não houve uma primeira oportunidade em condições de igualdade.

Reconhecer isso muda a maneira de olhar para cada retorno, quando uma mulher volta à escola, o Estado não está lhe oferecendo um favor. Está respondendo, ainda que tardiamente, a um direito que lhe pertence.

2. A LEI MARIA DA PENHA E O DIREITO À EDUCAÇÃO: ENTRE A PROTEÇÃO E A PREVENÇÃO

⁶⁶ HOOKS, bell. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.



A Lei Maria da Penha tornou-se uma das principais referências brasileiras no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. Ao longo de duas décadas, sua existência contribuiu para dar visibilidade a um problema que, durante muito tempo, foi tratado como questão privada, circunscrita ao espaço doméstico e às relações familiares.

A violência contra a mulher, entretanto, não permanece confinada ao espaço em que acontece, seus efeitos podem alcançar o trabalho, a saúde, as relações sociais, a autonomia econômica e a escolarização, justamente nessa interface que a discussão se aproxima da EJA.

Não se pretende afirmar que mulheres interrompem seus estudos necessariamente em razão da violência doméstica, tampouco associar automaticamente a estudante da EJA à condição de mulher em situação de violência. Uma análise comprometida cientificamente precisa rejeitar generalizações dessa natureza. O que se pretende reconhecer é que, em determinadas trajetórias, a violência pode constituir mais uma das barreiras que dificultam o exercício do direito à educação.

A violência psicológica, por exemplo, pode estar associada a práticas de controle, humilhação e desqualificação que fragilizam a autonomia e, a violência patrimonial e diferentes formas de dependência econômica também podem interferir na possibilidade de uma mulher construir projetos próprios.

A dimensão do problema pode ser situada pelos registros oficiais de segurança pública reunidos pelo FBSP, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025 contabilizou, para 2024, 257.659 registros de lesão corporal dolosa em contexto de violência doméstica e 1.492 vítimas de feminicídio no Brasil. São categorias distintas, que não devem ser somadas como se representassem mulheres únicas.⁶⁷

Os registros policiais dependem da notificação e da classificação dos fatos; não equivalem à prevalência de toda a violência vivida, tampouco identificam quais vítimas frequentavam a EJA. Sua contribuição é dimensionar a demanda social por prevenção e proteção, sem estabelecer causalidade entre violência e interrupção escolar.

Estudar pode representar uma dimensão importante da autonomia, embora não se deva atribuir à educação uma capacidade que ela, isoladamente, não possui. A escola não rompe ciclos de violência sozinha, a professora não substitui a psicóloga, a equipe pedagógica não

⁶⁷ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025**. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em: 18 out. 2026.



substitui os serviços de assistência social, saúde, segurança ou justiça. Reconhecer esses limites é tão importante quanto reconhecer as possibilidades da educação.

A dimensão educativa já integra a Lei Maria da Penha desde 2006, no art. 8º, o inciso V prevê campanhas preventivas para o público escolar e a sociedade e a difusão da Lei; o VIII estabelece programas educacionais orientados pela dignidade humana e pelas perspectivas de gênero, raça ou etnia; o IX determina destaque curricular, em todos os níveis de ensino, aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e à violência doméstica e familiar contra a mulher.⁶⁸ Esses dispositivos fundamentam a prevenção pela educação, inclusive na EJA.

Essa dimensão merece atenção especial, durante muito tempo, o debate público sobre violência contra a mulher concentrou-se predominantemente naquilo que acontece depois da violência: denúncia, medidas protetivas, responsabilização e atendimento. Todas essas dimensões são indispensáveis, entretanto, uma política de enfrentamento precisa também perguntar o que pode ser feito antes e, nesse “antes” que a educação ocupa um lugar estratégico.

A Lei nº 14.164/2021 reforça e especifica essa orientação, sem inaugurar a diretriz curricular. Ao alterar o art. 26, § 9º, da LDB, explicita a prevenção da violência contra a mulher entre os temas transversais da educação básica e prevê material didático adequado. Institui também, em março, a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher, nas instituições públicas e privadas de educação básica.⁶⁹ Há, portanto, continuidade normativa entre 2006 e 2021, com explicitação de instrumentos educacionais.

Essa continuidade suscita uma questão analítica: por que a diretriz prevista em 2006 precisou ser reforçada em 2021 e quais condições dificultam sua realização cotidiana? A nova lei, isoladamente, não comprova a inefetividade da anterior, permite, contudo, investigar a distância entre prescrição e implementação. Formação docente, materiais, planejamento curricular e articulação intersetorial constituem dimensões a examinar, não causas demonstradas por este estudo. Na EJA, propõe-se verificar sua presença nos projetos

⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 18 out. 2026.

⁶⁹ BRASIL. **Lei nº 14.164**, de 10 de junho de 2021. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica e institui a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14164.htm. Acesso em: 18 out. 2026.



pedagógicos e nas práticas regulares, para que a prevenção não se restrinja a uma atividade anual.

Para a Educação de Jovens e Adultos, essas determinações apresentam possibilidades particularmente fecundas, os estudantes da EJA estão inseridos diretamente nas relações familiares, profissionais e comunitárias, são mães, pais, avós, trabalhadores e trabalhadoras que levam para outros espaços sociais aquilo que aprendem e discutem na escola.

Isso significa que trabalhar a prevenção da violência na EJA não é falar somente com mulheres, é também falar com homens, é problematizar relações, é discutir respeito, é ensinar direitos, é construir conhecimentos que possam circular pelas famílias e comunidades.

Essa abordagem precisa ser realizada com responsabilidade pedagógica, uma estudante não deve precisar expor sua vida para que a escola discuta violência doméstica. Professores não devem transformar rodas de conversa em interrogatórios ou solicitar testemunhos pessoais como condição para a participação.

A escola pode falar sobre violência sem violentar novamente pela exposição, pode trabalhar textos legais, literatura, campanhas, dados estatísticos, reportagens e diferentes produções culturais. Pode criar situações pedagógicas que possibilitem compreender direitos sem exigir que alguém revele experiências íntimas.

Esse cuidado é particularmente importante porque não sabemos quais histórias estão sentadas diante de nós, talvez essa seja uma das maiores responsabilidades da escola ao trabalhar temas socialmente sensíveis: reconhecer que uma aula nunca acontece apenas diante de conteúdos; acontece diante de pessoas.

A articulação intersetorial também precisa integrar essa compreensão, a escola pode conhecer os serviços existentes em seu território e os fluxos definidos pelas políticas públicas, respeitando as competências de cada área. Educação, saúde, assistência social, segurança e justiça precisam dialogar justamente porque nenhuma delas, isoladamente, consegue responder à complexidade da violência.

Os vinte anos da Lei Maria da Penha oferecem, portanto, uma oportunidade para ampliar o debate celebrar a legislação significa reconhecer sua importância histórica, mas também perguntar como seus princípios têm chegado aos espaços educacionais e como a educação pode contribuir para que novas gerações de mulheres e homens construam relações menos desiguais.



3. EDUCAÇÃO COMO PRÁTICA DE LIBERDADE: UMA EJA QUE ACOLHE, ENSINA E TRANSFORMA

Paulo Freire talvez seja uma das referências mais importantes para compreender por que a Educação de Jovens e Adultos não pode se limitar à reposição de conteúdos escolares. Sua obra nos ensina que educação é encontro, diálogo, conhecimento e possibilidade de leitura crítica da realidade.⁷⁰

Essa concepção não significa atribuir à educação um poder mágico de transformação. A escola não elimina pobreza, racismo, desigualdades de gênero ou violência simplesmente porque discute esses temas em sala de aula, entretanto, pode oferecer conhecimentos e instrumentos para que os sujeitos compreendam melhor as estruturas sociais nas quais estão inseridos.

Na EJA, isso significa reconhecer que ensinar Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História ou Geografia não precisa acontecer separado das questões que atravessam a vida. Os direitos das mulheres podem ser trabalhados por meio da leitura e interpretação de textos; dados sobre desigualdades podem ser analisados matematicamente; a história da conquista dos direitos femininos pode ser estudada nas Ciências Humanas; as relações entre corpo, saúde e qualidade de vida podem atravessar as Ciências da Natureza.

O tema não precisa substituir o currículo, pode atravessá-lo e, essa perspectiva evita dois problemas frequentes: de um lado, um currículo completamente desconectado da vida adulta; de outro, uma prática que transforma a EJA apenas em espaço de conversa e deixa de garantir o direito ao conhecimento sistematizado.

Freire ajuda justamente a superar essa falsa oposição, valorizar a experiência do educando não significa abandonar o conhecimento científico, significa reconhecer de onde o sujeito parte para que possa ampliar aquilo que sabe.⁷¹

Essa concepção possui uma dimensão profundamente humana, uma mulher que retorna à escola depois de vinte ou trinta anos pode carregar inseguranças, pode dizer que “não sabe nada”, que “não tem cabeça para estudar” ou que “está velha demais”. Essas expressões

⁷⁰ FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2021.

⁷¹ FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2021.



não surgem do nada, muitas vezes são marcas de experiências anteriores de exclusão e desqualificação.

Uma escola humanizada não responde a essas inseguranças diminuindo as expectativas, responde criando condições para aprender. Acolher não é facilitar no sentido de empobrecer o ensino, acolher é olhar para o sujeito e dizer, por meio das práticas pedagógicas, que ele é capaz.

Essa compreensão aproxima Freire de Bell Hooks, para quem a educação pode constituir prática de liberdade quando rompe com relações autoritárias e reconhece a presença, a voz e a experiência dos sujeitos.⁷²

No caso das mulheres da EJA, reconhecer a voz não significa obrigá-las a contar suas histórias, significa garantir que possam participar, perguntar, discordar, aprender e construir conhecimentos em um espaço no qual sejam respeitadas. Há, portanto, uma diferença importante entre dar voz e reconhecer voz. Essas mulheres já possuem voz, o que a escola precisa fazer é não a silenciar.

A autonomia também precisa ser tratada com cuidado, seria simplista afirmar que voltar a estudar liberta automaticamente uma mulher de relações de dependência ou violência. As condições que sustentam as desigualdades são complexas e exigem políticas públicas igualmente complexas, negar qualquer relação entre educação e autonomia seria igualmente inadequado.

Aprender amplia possibilidades, compreender um documento, conhecer direitos, melhorar a leitura, concluir uma etapa de escolarização, prosseguir para outra, qualificar-se profissionalmente ou simplesmente sentir-se capaz de aprender são experiências que podem fortalecer a participação social.

A escola pode tornar-se parte de um processo mais amplo de reconstrução de projetos. Não porque salve mulheres, mas porque reconhece mulheres como sujeitos capazes de construir seus próprios caminhos. Essa diferença é fundamental, uma pedagogia emancipatória não constrói relações de dependência; procura fortalecer sujeitos.

Por isso, o debate sobre direito à educação das mulheres precisa chegar também à formação dos professores da EJA, não basta que a legislação determine a abordagem de

⁷² HOOKS, bell. **Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.



determinados conteúdos se o professor não encontra oportunidades para estudá-los, problematizá-los e compreender como trabalhá-los pedagogicamente.

A formação docente precisa possibilitar reflexão sobre gênero, direitos humanos, violência, diversidade e especificidades dos sujeitos da EJA, sem abandonar os conhecimentos próprios de cada área curricular, professores também precisam ser acolhidos em seus processos formativos.

Não se constrói uma educação dialógica apenas por determinação normativa, ela exige estudo, reflexão, planejamento coletivo e espaços institucionais de formação.

Quando a escola consegue aproximar esses elementos, a EJA reafirma uma de suas dimensões mais potentes: ser lugar onde trajetórias que pareciam encerradas encontram possibilidades de continuidade. E continuidade talvez seja uma palavra fundamental quando falamos dessas mulheres, não se trata de apagar o que aconteceu anteriormente, mas sim, de reconhecer que a história ainda está sendo escrita.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Escrever sobre o direito à educação das mulheres na Educação de Jovens e Adultos significa reconhecer que, por trás das garantias legais, existem vidas concretas. A Constituição Federal assegura o direito à educação; a LDB reconhece a EJA; a Lei Maria da Penha estabelece mecanismos de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher; e a Lei nº 14.164/2021 reforça e especifica, na educação básica, a diretriz educativa já prevista em 2006. Entretanto, entre aquilo que está escrito e aquilo que é vivido existe um caminho que precisa ser construído diariamente pelas políticas públicas e pelas instituições educacionais.

As mulheres que chegam à EJA não chegam atrasadas, chegam quando podem. Essa afirmação não pretende naturalizar as desigualdades que produziram interrupções escolares, mas justamente denunciá-las. Se uma mulher precisou esperar décadas para exercer plenamente seu direito à educação, é necessário compreender quais condições sociais fizeram com que outros deveres e necessidades fossem colocados repetidamente antes de seu próprio percurso escolar.

Ao mesmo tempo, essas mulheres não devem ser definidas apenas pelas dificuldades enfrentadas, são sujeitos de saberes, memórias, experiências, projetos e possibilidades, é justamente nesse encontro entre direito e trajetória que a EJA revela sua importância.



Ao longo deste estudo, procurou-se demonstrar que a relação entre educação e violência contra a mulher não pode ser estabelecida de maneira simplista. A escola não é responsável por solucionar sozinha situações de violência, nem toda estudante da EJA vivenciam essa realidade, entretanto, ignorar que desigualdades de gênero e situações de violência podem interferir na autonomia e na escolarização também significaria fechar os olhos para parte das experiências sociais presentes na modalidade.

A Lei Maria da Penha, ao reconhecer a educação como dimensão da prevenção, oferece uma oportunidade para que esse debate seja desenvolvido de maneira responsável, interdisciplinar e permanente.

Os indicadores nacionais contextualizam essa responsabilidade: a presença feminina nas matrículas adultas da EJA convive com trajetórias de interrupção escolar relacionadas ao cuidado e com expressivos registros de violência no país. As bases utilizadas não permitem medir a permanência desses estudantes nem vincular individualmente violência e afastamento escolar. A análise sustenta a necessidade de acompanhamento educacional e de implementação das diretrizes preventivas, preservando esses limites de interpretação.

Vinte anos depois de sua promulgação, permanece necessário perguntar não apenas quantas mulheres conhecem a existência da Lei, mas quanto avançamos na construção de uma sociedade em que meninas e mulheres possam estudar, trabalhar, participar e construir projetos sem que relações de gênero limitem suas possibilidades.

Nesse processo, a Educação de Jovens e Adultos possui um lugar importante, uma EJA comprometida com os direitos das mulheres precisa acolher sem infantilizar, escutar sem invadir, ensinar sem silenciar e problematizar sem transformar a experiência pessoal das estudantes em objeto de exposição, precisa, sobretudo, acreditar na capacidade de aprender.

Paulo Freire nos ensinou a reconhecer que mulheres e homens são sujeitos históricos e podem participar da transformação do mundo que habitam.⁷³

Arroyo, por sua vez, ajuda-nos a enxergar os estudantes da EJA para além das ausências escolares, reconhecendo suas trajetórias humanas e os direitos historicamente negados.⁷⁴ Bell Hooks amplia esse horizonte ao mostrar que a educação comprometida com a

⁷³ FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

⁷⁴ ARROYO, Miguel G. **Passageiros da noite: do trabalho para a EJA: itinerários pelo direito a uma vida justa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.



liberdade precisa questionar as estruturas de dominação e construir espaços nos quais diferentes sujeitos possam efetivamente participar.⁷⁵

Bourdieu e Saffioti ajudam a compreender por que determinadas desigualdades parecem naturais quando, na verdade, foram social e historicamente produzidas.⁷⁶⁷⁷

A aproximação entre essas perspectivas permite afirmar que garantir o direito à educação das mulheres da EJA significa muito mais do que manter uma escola aberta à noite, significa garantir condições para chegar, permanecer, aprender e continuar sonhando depois da escola.

Talvez seja justamente aí que reside a dimensão mais humana desse direito, quando uma mulher retorna à EJA, ela não volta apenas para recuperar conteúdos que ficaram para trás, volta carregando aquilo que viveu durante os anos em que esteve longe da escola e trazendo consigo aquilo que ainda deseja construir.

O diploma importa, a aprendizagem importa, a continuidade dos estudos importa, mas também importa o momento em que uma mulher percebe que ainda pode aprender, que sua experiência possui valor e que o futuro não está determinado pelas interrupções de sua trajetória.

Por isso, o retorno de uma mulher à EJA não deve ser lido como pedido de uma segunda oportunidade, é o exercício de um direito que nunca deixou de ser seu.

REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel G. **Passageiros da noite: do trabalho para a EJA: itinerários pelo direito a uma vida justa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

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

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

⁷⁵ HOOKS, bell. **Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.

⁷⁶ BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

⁷⁷ SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Perseu Abramo, 2015.



BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 18 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.164, de 10 de junho de 2021.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica e institui a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114164.htm. Acesso em: 18 out. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025.** São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em: 18 out. 2026.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** São Paulo: Paz e Terra, 2019.

HOOKS, bell. **Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: educação 2024.** Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102180_informativo.pdf. Acesso em: 18 out. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica 2024: resumo técnico.** Brasília, DF: Inep, 2025. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2024.pdf. Acesso em: 18 out. 2026.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado, violência.** São Paulo: Expressão Popular; Fundação Perseu Abramo, 2015.



VIOLÊNCIA PROCESSUAL DE GÊNERO: O PROCESSO COMO INSTRUMENTO INVISÍVEL DE MANUTENÇÃO DAS FORMAS DE VIOLÊNCIA DE GÊNERO

GENDER-BASED PROCEDURAL VIOLENCE: THE LEGAL PROCESS AS AN INVISIBLE TOOL FOR PERPETUATING FORMS OF GENDER-BASED VIOLENCE

Alexandre de Castro Catharina⁷⁸
Emanuelle de Carvalho Costa⁷⁹

RESUMO

O presente estudo propõe uma análise acerca da violência processual de gênero como um instrumento oculto que perpetua desigualdades estruturais sociais, de forma a contextualizar a violência de gênero como um fenômeno transgeracional enraizado na sociedade de forma binária e patriarcal, que persiste apesar das lutas femininas. Aqui se objetiva investigar o motivo de condutas repressoras e violentas contra o sexo feminino permanecerem, principalmente através de instituições e procedimentos que, em tese, tem a pretensão de as combater, mas que atuam como operadores que, permitem a sua manutenção. Analisa-se as formas de manifestação desse fenômeno, suas consequências e seus principais alvos, e sua íntima ligação com a violência institucional e política de gênero. A metodologia é de natureza exploratória, fundamentada na análise bibliográfica do tema e na legislação pertinente. Utiliza-se o método dedutivo para essa abordagem, observando as circunstâncias estruturais para compreender as práticas judiciais que ajudam a perpetuar essas violências e seus efeitos. Debate-se, por fim, o que há de avanço no combate dessas práticas e, acima de tudo, dessa construção social.

Palavras-chave: Violência Processual; Gênero; Desigualdades estruturais.

ABSTRACT

⁷⁸ Professor de Direito Processual Civil da UFRRJ/UNESA. E-mail: acatharina@ufrj.br.

⁷⁹ Graduada em Direito da UFRRJ. E-mail: emanuelle.2903costa@gmail.com.



This research analyzes procedural gender-based violence as a hidden instrument that perpetuates structural social inequalities, contextualizing gender-based violence as a transgenerational phenomenon rooted in a binary and patriarchal society—one that persists despite women's struggles. The study aims to investigate why repressive and violent conduct against women endures, particularly through institutions and procedures that ostensibly aim to combat such violence but actually function to maintain it. It examines the manifestations of this phenomenon, its consequences, and its primary targets, as well as its close connection to institutional and political gender-based violence. The methodology is exploratory in nature, based on a literature review and relevant legislation. A deductive approach is employed, examining structural circumstances to understand the judicial practices that help perpetuate these forms of violence and their effects. Finally, the study discusses the progress made in combating these practices and, above all, the social construct underlying them.

Keywords: Procedural Violence; Gender; structural inequalities.

INTRODUÇÃO

A temática da violência de gênero vem ganhando maior relevância nos estudos sobre direito processual e as questões de gênero. Trata-se, portanto, de assunto sensível, merecendo o tratamento adequado e um olhar atento da processualística brasileira. Houve, de fato, significativo movimento normativo para que a tutela dos direitos da mulher fosse eficaz e concretamente assegurada pelo Sistema de Justiça. No entanto, ainda é preciso avançar muito para garantir o tratamento processual adequado de tais questões, conforme se depreende dos dados e índices referentes às diversas formas de violência contra a mulher.

É no mínimo curioso perceber isso em um mundo onde a pauta sobre “gênero” já alcançou significativa relevância teórica e prática, mas ainda existem condutas violentas contra o sexo feminino e que não recebem a devida atenção pelo Poder Público, contribuindo para que o ciclo vicioso ainda permaneça vigente. Existem diversas formas de violência de gênero, sejam elas explícitas ou implícitas, e essas violências, por vezes, se manifestam dentro dos próprios procedimentos judiciais, muitas vezes de maneira sutil, mesmo nos casos em que a referida violência não seja objeto principal da lide.



Essas circunstâncias comprometem a efetiva resolução do conflito posto no processo e afeta diretamente o posicionamento da parte, que muitas vezes acaba por renunciar aos seus direitos ou aceitar acordos desfavoráveis apenas para evitar o prolongamento de situações desgastantes de violência e buscar algum tipo de desfecho. Em muitos casos, a mulher sequer reconhece que está sendo vítima de uma forma de violência, o que demonstra ainda mais sua vulnerabilidade.

É comum a associação, na perspectiva do senso comum, entre as competências dos órgãos jurisdicionais criminais e especializados que atuam nos conflitos que envolvem mulheres e a violência de gênero. No entanto, há um contexto em que um mesmo fato pode ensejar a atuações jurisdicionais distintas, abrangendo processos cíveis e de família, por exemplo. Trata-se de um fenômeno ainda pouco visibilizado e frequentemente pouco aprofundado nos estudos sobre a eficiência do sistema de justiça. Nesses casos a violência não é a motivação do processo, mas sim consequência gerada por este.

Existem outros tipos de violência de gênero, que ainda não possuem o devido reconhecimento e visibilidade, pelo fato de serem intrínsecas aos sistemas de poder, como as violências processual, institucional e política. O estudo, portanto, tem como objetivo principal analisar a violência processual de gênero, como categoria autônoma, sua forma de se manifestar e seus desdobramentos. Serão aqui tratados o histórico da violência de gênero e como o pensamento patriarcal se tornou estruturante da sociedade brasileira, o que dificulta sua identificação e a consequente erradicação. Nesse contexto, há formas de violência de gênero (visíveis e invisíveis), com suas respectivas maneiras de se manifestar, que exige um instituto jurídico capaz de reconhecer e erradicar no âmbito da prática do processo.

A partir dessa premissa, busca-se identificar quais as fragilidades em relação à garantia de uma resposta jurisdicional que atenda, de forma eficaz, as exigências do Protocolo de Julgamento em Perspectiva de Gênero. Examinar a hipótese da própria justiça ser um instrumento de manutenção e perpetuação de violências contra um grupo que historicamente foi limitado e condicionado a um lugar de inferioridade ganha relevância no debate contemporâneo. A pergunta de pesquisa que se coloca é no sentido de indagar como estabelecer um modelo processo que possa corrigir tal deformação histórica e, de algum modo, possa superar vieses e perspectivas discriminatórias, mesmo que inconscientes que informam a atividade judiciária.



O presente trabalho faz parte de uma pesquisa exploratória, com base em uma abordagem qualitativa dos dados coletados, produzida a partir da análise do estado da arte sobre tema e da legislação aplicável. A abordagem da temática será dedutiva, observando a produção teórica e normativa para investigar as consequências na aplicação específica.

Ao ignorar o contexto de violência de gênero, os profissionais do direito contribuem, em alguma medida, para que essa violência gere impactos profundos sobre a autonomia, segurança e dignidade das mulheres. Embora tenha registro de avanços importantes nos últimos anos, como a publicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero pelo Conselho Nacional de Justiça, a implementação dessas diretrizes ainda é baixa e enfrenta resistência em níveis diversos.

Portanto, estudar a ocorrência da violência processual de gênero e seus desdobramentos é essencial para ampliar o debate sobre justiça de gênero e promover mudanças estruturais no âmbito do Poder Judiciário. Reconhecer e enfrentar essas violências, mesmo quando não são explícitas, é um passo fundamental para garantir que o direito seja, de fato, um instrumento de proteção e equidade. Conhecer e nomear o que é a violência processual de gênero, suas facetas e consequências, é fundamental para construção de um direito processual que viabilize o efetivo acesso à justiça em perspectiva de gênero.

Considerando o contexto acima, o trabalho será dividido em três seções. A primeira analisará o conceito de violência de gênero e suas implicações na ordem jurídica, A segunda analisará a categoria processual da violência processual, ainda em desenvolvimento no Brasil. A terceira e última seção abordará os desdobramentos da violência processual no contexto teórico, normativo e pragmático.

2. VIOLÊNCIA GÊNERO - PREMISSAS CONCEITUAIS

Nos primeiros 20 anos de vigência da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), a literatura especializada voltou-se para o adequado delineamento do escopo da violência de gênero no direito brasileiro. O objetivo da seção é abordar a violência de gênero em suas dimensões teóricas e normativas.

2.1. CONSTRUÇÃO SOCIAL DO GÊNERO



A violência de gênero é uma problemática intrínseca à estrutura da sociedade brasileira, que deve ser tratada de forma ampla e abrangente, a fim de se alcançar um conhecimento científico que viabilize sua erradicação. A violência de gênero é um fenômeno transgeracional, conforme intitulado por Ana Beatriz Rutowitsch Bicalho. Em outras palavras, é um problema enraizado na estrutura social, visto que as pessoas crescem com uma ideia clara acerca do tema, e que se perpetua por gerações, havendo a sua naturalização.⁸⁰

Não é preciso uma busca profunda para que isso fique evidente, afinal, a diferença de tratamento, e de pensamento acerca do papel que cada um dos sexos deve desempenhar não é uma discussão nova, embora ainda atual. O fato de que essa luta surgiu com o advento da sociedade, mais especificamente do patriarcado, e permanece até hoje, é de conhecimento geral.

Em perspectiva histórica, o Código Civil de 1916 submetia as mulheres a um quadro de total dependência masculina, dependendo em muitos casos de sua autorização para exercer atos da vida civil, como a profissão. Com tantas limitações e violências que outrora foram silenciadas, gerou-se para a mulher uma realidade igualmente limitante e violenta.

O despertar para a luta a favor do direito das mulheres foi eficiente, a Constituição Federal de 1988 trouxe inúmeras mudanças, restando evidente e esclarecido em seu texto no art. 5º, I, que no Brasil, homens e mulheres são iguais, em direitos e deveres.

O fato de a Carta Magna abordar por escrito, no artigo que traz o rol de Direitos Fundamentais, que as mulheres são iguais aos homens, é um grande indicativo de que o pensamento social não tendia para essa forma de pensar. Desde então, muitos passos foram dados para corrigir tamanha desigualdade, um grande exemplo e marco legislativo, foi a lei 11.340/06, conhecida popularmente como Lei Maria da Penha.

Entretanto, a estrutura social de violência de gênero ainda persiste, é uma ferida ainda não cicatrizada de uma das piores chagas sociais, que é a lesão a direitos gerada em decorrência do gênero. Chaga em um dos seus significados traz a definição, “ferida que supura”⁸¹, ou seja, uma ferida infeccionada e que ainda expele seus resultados e apresenta suas sequelas.

⁸⁰ BICALHO, Ana Beatriz Rutowitsch. Violência de gênero e assédio processual no direito das famílias. **Revista IBDFAM - Família e Sucessões**, n. 50, mar/abr., 2022. p. 137-150.

⁸¹ CHAGA. In: **Dicionário Priberam**. 2025. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/chaga>. Acesso em: 10 de agosto de 2026.



2.2. O “ENTRE OUTRAS” DO ART. 7º DA LEI 11.340/06

A violência de gênero se desdobra em diferentes formas, conforme apresentado pela lei Maria da Penha no artigo 7º⁸². As formas mais conhecidas atualmente de violência de gênero, são a violência física, psicológica, moral, patrimonial e sexual. Esse tipo de violência é um fruto evidente da estrutura de violência transgeracional, sendo motivada em razão do *ser mulher*. Ou seja, o diferencial dessas formas de violência para outros tipos penais, é que a causa, o fundamento, nada mais é que o gênero, a definição atribuída a ele, e a forma de pensar que a sociedade foi condicionada por séculos.

Significa dizer que todos os dias mulheres são agredidas, silenciadas, ofendidas, manipuladas, com o objetivo de preservar uma forma de pensar onde o homem é superior, e assegurar que tal situação se perpetue, impedindo que o polo passivo dessas condutas chegue aos locais “exclusivamente masculinos” e, usufrua de direitos vistos como exclusivos do polo ativo.

O que aqui se busca abordar é que, a lei 11.340/06, ao abordar as formas de violência de gênero, trouxe um rol exemplificativo e não taxativo, o que significa que o legislador deixou espaço para outras formas que viessem a existir e ali não fossem abordadas. Isso ficou demonstrado no caput do artigo, que diz: *São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras*⁸³.

Existem outras 3 (três) formas de violência de gênero a serem abordadas, e assim como as demais, tratadas. São elas: a violência processual, institucional e política.

A violência institucional de gênero pode ser definida como qualquer conduta lesiva, discriminatória, minorante, humilhante, vexatória ou que de qualquer meio traga prejuízo à mulher, em instituições, quando esta busca por um serviço, o exerce ou de qualquer forma está submetida a sua recepção.

⁸² BRASIL. **Lei 11.340**, de 7 de ago. 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; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera os Decretos-Lei nºs 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal); e dá outras providências (Lei Maria da Penha). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 12 de agosto de 2026.

⁸³ PERGENTINO, Luana Pereira; GALVÃO, Lize Borges. A violência processual de gênero e suas implicações no acesso à justiça pelas mulheres brasileiras. **Revista Direito UNIFACS**. n. 306, dez. 2025, p. 1-38.



Instituições Públicas, assim como todos os órgãos públicos devem necessariamente seguir e ter como base os princípios que orientam o país, bem como seus objetivos. O artigo 3º da Carta Política brasileira estabelece de forma clara quais são esses objetivos, destacando o inciso IV, que estabelece: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, *sexo*, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”⁸⁴

Existem diversos tipos de instituições públicas, e em todas elas, a mulher deve ser tratada com equidade e igualdade de direitos. Quando em uma instituição, a mulher sofre uma violência de gênero, essa deve ser tratada como uma violência institucional de gênero, pois a lesão não vem de um sujeito individual, e sim de alguém que representa o Estado e que presta um serviço por ele fornecido, o que torna a situação ainda mais gravosa.

A lei 14.321/2022 altera a lei 13.869/2019 (Lei de abuso de autoridade) para tipificar como crime a violência institucional no art. 15-A, contudo, embora a lei mencionada possa vir a proteger mulheres de violências institucionais, é necessário que se tenha o reconhecimento propriamente dito da *violência institucional de gênero*, pois essa é o modo para visibilizar que a violência de gênero ocorre, por muitas vezes, dentro das próprias instituições, sobretudo as públicas, no exercício de suas funções.

Outra forma de violência de gênero incluída no conjunto “entre outras”, é a violência política. Pergentino e Galvão explicam que:

No que se refere à violência política, esta é definida pela agressão física, psicológica, econômica, simbólica ou sexual contra as mulheres, a fim de impedir ou restringir o acesso e exercícios de funções públicas e/ou induzi-las a tomar decisões contrárias à sua vontade⁸⁵.

Historicamente, foi condicionado que os papéis de poder e representatividade pertenciam aos homens, não é coincidência que a maior parte das figuras políticas são masculinas, sendo essa é uma configuração internacional, e não se restringindo ao seio nacional. Mulheres sempre foram excluídas desses locais. E é aí que entra a violência política, que é direcionada a mulheres que tentam invadir a esfera de poder destinada e monopolizada pelo sexo masculino.

Essa forma de violência visa coibir o avançar feminino nos espaços de poder, expressa o pensamento de que esse não é o lugar da mulher, e tenta limitá-la para não o atingir. O

⁸⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 de agosto de 2026.

⁸⁵ PERGENTINO, Luana Pereira; GALVÃO, Lize Borges. A violência processual de gênero e suas implicações no acesso à justiça pelas mulheres brasileiras. **Revista Direito UNIFACS**. n. 306, dez. 2025, p. 1-38.



objetivo é preservar o poder político como algo inerente ao homem, e expurgar a mulher desse lugar de representatividade máxima da população.

Por fim, tem-se a violência processual de gênero. Essa forma de violência se dá dentro dos procedimentos judiciais, de forma a impedir que mulheres tutelem seus direitos ou até a lesioná-los. Ocorre violência processual, quando a ação judicial funciona como um instrumento para as demais formas de violência de gênero. O julgamento de uma demanda, por exemplo, em que uma mãe solteira é impedida de ter a guarda de seu filho após a entrega para adoção irregular de seu filho pode configurar, a depender do caso, uma violência processual por desconsiderar, de forma sistemática, a preservação da família natural⁸⁶.

O direito de ação é definido de forma ampla e objetiva como o direito de ingressar em juízo. É um direito universal, contudo, não é absoluto, conforme lecionam Pergentino e Galvão:

Contudo, não há que se falar em direito absoluto de ação, tendo em vista o dever de este ser usufruído dentro dos limites estabelecidos em lei, respeitando sua função e finalidade, sob pena de transformar-se em abuso do direito e, consequentemente, em ato ilícito.⁸⁷

Quando o objetivo foge da tutela de direitos e alcança a má-fé de apenas trazer prejuízo a outrem, tem-se uma fuga da função do poder judiciário e este passa a ser usado como instrumento para o que visa combater, um meio para causar danos aos direitos alheios, gera um abuso do direito de ação.

A violência processual ocorre com maior frequência nas ações que versem sobre direito de família. Podem se manifestar já no início do processo, considerando que por vezes ações são ajuizadas com o claro objetivo de atingir a mulher e causar tormento, ou no curso deste, com tentativas de denegrir sua imagem e honra, ou com condutas manipuladoras, ofensivas, humilhantes e até mesmo agressivas.

Essas formas de violência, muito embora ainda não legisladas, são tão graves quanto as previstas expressamente em lei, considerando que dispõem das outras nelas. Ou seja, são instrumentos usados para perpetuar as demais formas de violência e, se agravam ao considerar que são exercidas em estruturas de poder que deveriam lutar pelos direitos da mulher e para modificar a estrutura violenta que permeia a sociedade.

⁸⁶ Ver o julgamento do **Habeas Corpus nº 503.125/SP do STJ**.

⁸⁷ PERGENTINO, Luana Pereira; GALVÃO, Lize Borges. A violência processual de gênero e suas implicações no acesso à justiça pelas mulheres brasileiras. **Revista Direito UNIFACS**. n. 306, dez. 2025, p. 1-38.



Muito se destaca o fato das violências de gênero pertencentes ao grupo “entre outras” serem invisibilizadas. Isso ocorre justamente devido ao polo ativo dessas demandas serem estruturas ou pessoas detentoras de poder público.

É mais fácil demonstrar um erro quando quem o pratica é uma pessoa comum e que não detém poder para encobrir sua conduta, mas é difícil combater uma conduta lesiva se essa vem de quem pode determiná-la como lesiva ou não. Dessa forma, essas violências de gênero caracterizadas como invisíveis, são quase impossíveis de ser reconhecidas e, portanto, tratadas.

Conclui-se que, assim como a sociedade foi fundada sob o domínio masculino, as bases jurídicas e sua hermenêutica possuem a mesma origem. A violência de gênero constitui uma ferida profundamente enraizada na estrutura de uma sociedade historicamente moldada de forma binária e patriarcal. Essa engrenagem opressora se perpetua de maneira transgeracional, operando tanto de forma explícita quanto por meio de mecanismo sutis e invisibilizados.

3. DESDOBRAMENTOS DA VIOLÊNCIA PROCESSUAL DE GÊNERO

Na concepção abordada anteriormente, a violência processual de gênero ocorre em peso contra as partes da demanda. A prática de assédio processual e litigância de má-fé são modos claros pelos quais a violência processual se manifesta. O assédio processual se caracteriza pela utilização abusiva do direito de ação, quando se demonstra a inexistência de direitos a serem resguardados e a clara intenção de lesar a outra parte.

Pergentino e Galvão tratam em sua obra:

O assédio processual é fruto da má utilização deste direito constitucional, advindo do constante ajuizamento de ações inexistentes de fundamentação digna, ajuizadas apenas com o dolo de lesar alguém, e conforme o entendimento adotado pela Terceira Turma do STJ, tal abuso de direito pode levar ao reconhecimento deste assédio.⁸⁸

O termo *Lawfare* de gênero, também é usado para casos de violência de gênero. *Lawfare* significa “guerra jurídica”, e por esse motivo, foi utilizado em vários momentos, onde

⁸⁸ PERGENTINO, Luana Pereira; GALVÃO, Lize Borges. A violência processual de gênero e suas implicações no acesso à justiça pelas mulheres brasileiras. **Revista Direito UNIFACS**. n. 306, dez. 2025, p. 1-38.



ganhou ressignificados. Ele é utilizado quando há a instrumentalização do processo e das leis para atacar a outra parte, que no caso em questão, é a mulher.⁸⁹

Então, pode-se dizer que o termo significa usar os processos judiciais como uma “arma de guerra” contra a mulher. Nesse cenário, o direito constitucional de ação é desvirtuado de sua função e finalidade primária, sendo convertido em um instrumento de abuso de direitos, sendo marcado pela litigância de má-fé e pelo assédio processual.

Essa prática é consolidada através de condutas procrastinatórias, de ajuizamento constantes de demandas sem fundamentos que visam atingir a mulher e lhe causar danos. A ação judicial passa a operar como um mecanismo oculto de dominação e controle, onde a mulher é alvo de táticas manipuladoras e estratégias abusivas.

O impacto coordenado dessas ações gera consequências gravosas e duradouras, pois promove um esgotamento psicológico e um sufocamento financeiro, além de gerar perda de direitos devido a impercepção do quanto essas questões afetam o julgamento.

Para melhor compreender a dinâmica de práticas processuais que promovem violência de gênero é preciso pensar o processo como um espaço para além da neutralidade. Conforme assinala Alexandre Catharina⁹⁰, o processo é uma dimensão política em que as desigualdades se manifestam:

(...) o processo como um espaço plural e político, por meio do qual desigualdades estruturais se manifestam e precisam ser consideradas tanto pelo processo decisório a ser estabelecido como também pela resposta judicial ao caso concreto.

O fato desse tipo de violência ser invisibilizado não permite que essas desigualdades sejam levadas em conta como deveriam, e, dessa forma combatidas concretamente. Muito embora haja inclusive recomendações acerca de como os julgamentos devem ser feitos, fixado na Resolução 492/2023 do CNJ e conhecido como Procolo para Julgamento com Perspectiva de gênero, e outros meios para combater as formas de violência, em nada funciona se não houver a ciência do que está acontecendo.

⁸⁹ PERGENTINO, Luana Pereira; GALVÃO, Lize Borges. A violência processual de gênero e suas implicações no acesso à justiça pelas mulheres brasileiras. **Revista Direito UNIFACS**. n. 306, dez. 2025, p. 1-38.

⁹⁰ Dimensões processuais das questões de gênero. In **Acesso à justiça, métodos adequados de resolução de conflitos e desjudicialização**: uma homenagem à Professora Flávia Pereira Hill. Curitiba: Thoth, 2026, p. 35-64.



Não há como tratar de questões como o acesso a justiça, um julgamento justo e isonomia se aquilo que os impede não for realmente notado, para que então se trate dos demais problemas, Catharina menciona, ainda, que:

O efetivo acesso à justiça decorre de um modelo processual que lhe dê concretude. Nessa concepção, a epistemologia do direito processual e a análise de seu impacto na prática judiciária pressupõe a articulação entre acesso à justiça e efetividade do processo.

Nessa perspectiva, é necessário aprofundar um modelo de processo que assegure as garantias processuais nos processos que envolvam questões de gênero.

3.1 . Violência Processual de Gênero contra as partes

Trata-se de fenômeno que ocorre quando dentro da ação, são utilizadas de táticas violentas contra a mulher parte da ação, esteja ela no polo ativo ou passivo da demanda. São as fotos pejorativas ou até mesmo expositivas da mulher juntadas aos autos com o objetivo de denegrir sua imagem e honra, as ofensas direcionadas a ela para a desestabilizar e humilhar, as tentativas de criar narrativas falsas e manipuladoras para a desacreditar, chegando até mesmo ao nível das ameaças veladas para amedrontar.

A litigância de má-fé também se trata de usufruir do direito de ação de forma incompatível com os preceitos constitucionais, é agir de forma contrária ao que determina a boa-fé processual⁹¹. Ocorre quando o processo é ajuizado para atacar a mulher, o utilizando como um instrumento para a prender em uma situação em que não se há direito a tutelar do outro lado, e enquanto a demanda avança, os direitos da mulher são lesionados de forma invisível e sem que ela ao menos saiba.

A violência processual potencializa a ocorrência das demais formas de violência dentro do processo judicial. A violência patrimonial decorre dos gastos financeiros desnecessários advindos do processo, a psicológica e moral das próprias estratégias abusivas e violadoras aplicadas contra ela, onde a mulher é exposta de diversas formas e tem seu psicológico atacado por consequência. E a lista não se encerra aí, pois outras modalidades de violência podem igualmente emergir desse contexto.

⁹¹ PERGENTINO, Luana Pereira; GALVÃO, Lize Borges. A violência processual de gênero e suas implicações no acesso à justiça pelas mulheres brasileiras. **Revista Direito UNIFACS**. n. 306, dez. 2025, p. 1-38.



A adoção de condutas procrastinatórias para que o processo se arraste também se manifesta nesses casos, geralmente com o intuito de fazer a mulher desistir da demanda e ceder as vontades contrárias. Tais táticas, juntadas as pressões e humilhações ocorridas na ação, tendem a ser eficazes, ocasionando em lesão a direitos básicos.

O fato de a violência de gênero ser fortemente associada a esfera criminal e, desconsiderada nas demais esferas, principalmente quando o foco da ação não é a violência que ela possa ou não sofrer, faz com que essas manifestações sejam ignoradas e não discutidas, se perpetuando deliberadamente.

3.2. VIOLÊNCIA PROCESSUAL DE GÊNERO CONTRA AS PROFISSIONAIS DE DIREITO

A violência processual não se manifesta somente contra as partes, as próprias operadoras do direito ocasionalmente são vítimas dessas situações degradantes, independente da área de atuação e da função exercida, tendo o exercício de sua profissão dificultado.

Essa violência se manifesta nesse caso quando a profissional tem sua capacidade posta em cheque com questionamentos, falas discriminatórias e com tentativas de a diminuir em razão do sexo feminino. Situações de humilhação e desrespeito são costumeiras, e até mesmo ofensas diretas e posturas ameaçadores, que visam as amedrontar e silenciar.

Cerceamento de falas em audiências, ou até mesmo em consultas processuais e despachos orais. Além de frequentemente infantilizadas por termos condescendentes ou desacreditadas sob o pretexto de "emocionalismo", desmoralizando seu profissionalismo, ainda são vítimas de assédios e sexualizações, e até de ameaças.

A ocorrência de desrespeito entre homens e mulheres colegas de profissão, por acreditar que não possuem a mesma capacidade, mesmo que indiretamente, caracteriza a violência processual de gênero.

Exercer o papel da operadora de direito nessas circunstâncias, significa ter que lutar pelos direitos de seu cliente, pelos seus próprios direitos, e para que o processo e, por consequência, o direito do cliente, não sofram prejuízos devido a lesão sofrida pela operadora.

Exige que a profissional tenha uma mente fortalecida para não se deixar sucumbir a pressão, prejudicando além de si mesma, a pessoa que depende de seu conhecimento e de que ela consiga o pôr em prática, não obstante as circunstâncias que impeçam o exercício de sua



profissão. Trata-se de enfrentar uma realidade onde aquilo pelo qual está trabalhando e se dedicou por anos, na prática é uma utopia difícil de ser alcançada.

3.3. O POLO ATIVO DESSAS DEMANDAS

Embora essa forma de violência possa ser exercida pelas partes do processo, é relevante e preocupante destacar que a violência processual de gênero é, por muitas vezes, cometida por alguém que conhece os direitos e o que se busca tutelar, e que deveria lutar para os concretizar, os próprios operadores de direito, interagindo na demanda ou não.

Por mais inusitado que isso possa parecer, ao se jogar luz sobre o assunto, a real é que essa situação se perpetua como se fosse o natural. Mulheres, partes ou profissionais, ao exercerem sua profissão, ou ao precisarem utilizar o serviço que deveria ser prestado pelo judiciário, são expostas as mais variadas situações de violência de gênero.

E, em grande parte dos casos, a agressão parte dos próprios operadores de direito, que deveriam resguardar aquilo que a Constituição Federal tentou tutelar. Afinal, é por meio de seus operadores que o direito se concretiza. Vale mencionar, que nem sempre a lesão vem só dos operadores, como de algumas operadoras também, que ainda tem sua mentalidade cativa a uma estrutura social repressora de seu próprio sexo, e a normaliza.

Mulheres são descredibilizadas, discriminadas, estigmatizadas e reprimidas no curso de demandas, ou no desempenho de suas funções, por juízes, promotores, advogados, servidores, entre outras figuras de relevância e peso para que aquilo que buscam em juízo seja atendido. Ou seja, quem deveria as ajudar a travar essa batalha e a mudar esse cenário, o concretiza e perpetua.

4. ASPECTOS RELEVANTES ACERCA DA VIOLÊNCIA PROCESSUAL

A presente seção tem como escopo destacar alguns aspectos relevantes acerca da violência processual enquanto categoria em construção no direito processual brasileiro.

4.1. VIOLÊNCIA PROCESSUAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS



Uma pesquisa desenvolvida pelo grupo de pesquisa CARMIM Feminismo Jurídico, em apoio com a Ordem dos Advogados do Brasil do estado de São Paulo e com o Centro de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM), onde 191⁹² advogadas de todo o país foram entrevistadas, apresentou dados alarmantes sobre a temática do artigo. A pesquisa teve como objetivo traçar um panorama nacional das experiências de *Lawfare* de mulheres que integram a advocacia brasileira. A metodologia de pesquisa empregada foi qualitativa, com base em entrevistas realizadas através do formulário do *Google docs*⁹³.

Conforme disposto na descrição da metodologia, a pesquisa optou, em um primeiro momento, por um recorte que permitisse conhecer, por meio de perguntas fechadas, os dados gerais acerca da identidade de gênero, cidade de origem e área de atuação das advogadas entrevistadas. Em um segundo momento, a pesquisa buscou identificar, por meio de perguntas abertas, como as entrevistadas descrevem seus sentimentos e percepções em relação à advocacia após o ocorrido e como os impactos da violência sofrida se manifestaram em suas vidas.

A participação, por meio da Plataforma *Google Docs*, entre os dias 04 e 21 de abril de 2022, foi totalmente voluntária e anônima. Como foi dito acima, a amostra coletada contemplou 190 mulheres. Embora os dados representem um recorte parcial da realidade social, é certo que sua análise nos permite fazer algumas inferências acerca da realidade vivida pelas profissionais da advocacia.

Dentre as entrevistadas, 77,1% são advogadas autônomas e 20,7% são sócias de escritório, o que evidencia que o principal alvo sempre será a vítima que não tem uma rede de apoio aparente contra a repressão.

No contexto da amostra indicada acima, parcela considerável, percentual de 80,6%, alegou já ter passado por situações em que se sentiram ameaçadas no exercício de sua profissão por questões relacionadas ao seu gênero e de suas clientes. O referido percentual se manteve quando indagadas se a experiência de violência se deu no curso do processo em que

⁹² Segundo informação da equipe de pesquisa, foram coletados 191 questionários. No entanto, uma das entrevistadas não autorizou a publicização das suas respostas, a despeito do anonimato. Por essa razão, a base amostral dos dados contempla 190 questionários.

⁹³ Além dos questionários, foram coletados 132 relatos descritivos de situações vivenciadas pelas advogadas e 51 arquivos de documentos. Essa variedade de dados qualitativos dificulta, em alguns casos, a compreensão de alguns percentuais apresentados na pesquisa.



trabalharam. Entre as respostas, 35,6% das advogadas afirmaram que a violência se deu de forma sistemática na relação processual, não sendo somente uma situação específica.

Com relação ao agente, a pesquisa revelou que 90,4% das entrevistadas afirmaram que a violência veio de alguém do sexo masculino. Segundo dados apresentados pela pesquisa, dentre 183 respostas apresentadas, 38% das advogadas alegaram que a violência foi praticada por um outro advogado⁹⁴. Essas violências se dariam em grande parte dentro do sistema de justiça, sendo 32,7% em audiências de forma oral, e 14,7% nos autos do processo, em forma escrita.

Dentre a totalidade das entrevistadas por questionário (190), 147 advogadas, equivalente a 82,4%, entendem que a situação pode ser enquadrada em violação a prerrogativa do livre exercício da profissão e 87,8% entendem que se encaixa como violação ética pela parte praticante. No entanto, 171 advogadas, equivalente a 73,1% das 190 entrevistas realizadas, responderam que não registraram denúncia acerca da prática

Com relação ao motivo de permanecerem em silêncio, 58,9% acreditam na impunidade do agressor, 41,1% temem a exposição e 37,2% temem represálias, outros 66,1% acreditam que a denúncia apenas as torna mais vulneráveis a violência sofrida. 87,9% acreditam que a OAB não tem como uma prioridade a proteção de advogadas e 83,6% afirmaram que atuar em causas de violência de gênero as torna mais suscetíveis a sofrer esse tipo de violência.

O alarmante percentual de 45,5% já pensou em desistir da profissão, 14,9% em mudar sua área de atuação e 6,7% em não atuar mais em favor de mulheres em situação de violência. A pesquisa demonstrou de forma clara e prática que a violência processual de gênero, que por muitas vezes é diminuída, acarreta enormes consequências às garantias de justiça. Afinal, além de prejudicar o exercício profissional das advogadas e desestimular a prática da profissão, impede que o trabalho desses profissionais seja exercido da maneira devida, revitimizando as assistidas muitas vezes, já vítimas desse tipo de violência.

Os dados mencionados acima nos revelam que é necessário investigar, de forma contínua e sistemática, os impactos da violência processual no sistema de justiça,

⁹⁴ Importante destacar, do ponto de vista metodológico, que não há informação no relatório de pesquisa se o universo de 183 advogadas corresponde ao número de questionário respondidos em sentido positivo, excluindo as que não foram respondidas ou respondidos em sentido negativo no contexto dos 190 questionários aplicados.



principalmente em relação às profissionais da advocacia que sofrem os efeitos deletérios da referida forma de violência.

A violência processual de gênero resulta em claras e gravosas consequências. Trazem danos emocionais às suas vítimas, que são expostas a humilhações, acusações infundadas e táticas que visam coagir e intimidar durante o processo. Tal fato pode levar ao sentimento de impunidade e impotência, que as fazem desistir da ação judicial, comprometendo a confiança na justiça.

Esses métodos trazem também prejuízos financeiros ao prolongarem desnecessariamente as ações, trazendo altos custos. Muitas vezes com o objetivo de sufocar economicamente a mulher, além da perda de tempo útil consequente. Há também impactos familiares e sociais, ao serem injustamente acusadas e desqualificadas como mães, por exemplo, e como mulher, seus convívios sociais e familiares podem ser afetados, além da vida dos filhos.

Por fim, há a perpetuação e manutenção através do próprio sistema judiciário de estruturas de poder patriarcais, ao ser utilizado como um instrumento de controle e dominação masculina. Reforça estereótipos de gênero, mantém a mulher marginalizada e sob visão de inferioridade, até para ela mesma.

Em síntese, a violência processual de gênero não é apenas um problema técnico ou jurídico, ela intensifica ciclos de violência, fragiliza a autonomia feminina e compromete a efetividade dos direitos das mulheres.

Ademais, destaca-se que a reiteração dessas consequências deletérias produz um efeito dissuasivo sistêmico, que vai além dos limites do caso. Quando o espaço processual tolera o avanço de estratégias abusivas e silencia diante da opressão de gênero, enviasse um sinal à sociedade, reforçando a percepção de que as instâncias jurídicas não são ambientes seguros para a defesa dessa causa.

Essa falha na prestação jurisdicional não apenas consolida a vulnerabilidade da vítima imediata, mas também atua como um elemento que desestimula outras vítimas a buscarem o amparo do poder judiciário, perpetuando o ciclo de invisibilidade e impedindo a consolidação de uma nova Cultura jurídica, dessa vez com base na equidade e proteção integral.

4.2. TRATAMENTO NORMATIVO



Considerados os pontos de relevância, torna-se necessário examinar os mecanismos de enfrentamento, caso existam. Assim, passa-se à análise do tratamento normativo aplicável à violência processual.

Logo de início, é importante mencionar que não existem legislações sobre essa temática. O assunto ainda está ganhando sua visibilidade e importância, portanto tudo o que se tem até então para combater as gravosas consequências dessas condutas, também estão em fases iniciais.

O primeiro instrumento para tentar combater essa forma de violência, é o Protocolo Para Julgamento Sob Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 2021⁹⁵. Esse protocolo é uma orientação aos magistrados e magistradas acerca da visão a ser adotada ao realizarem suas funções.

Conforme teor desse documento, deve-se julgar com base em um olhar de igualdade, que reconhece a estrutura social de desigualdade de gênero na qual estamos inseridos. A Resolução nº 492/2023⁹⁶ do CNJ estabeleceu a adoção do protocolo e determinou a capacitação dos magistrados e magistradas para tal fim, além de criar o Comitê de Acompanhamento e Capacitação sobre Julgamento com Perspectiva de Gênero no Poder Judiciário e, o Comitê de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário.

Além desse documento, é importante mencionar o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), este é o órgão da ONU responsável por monitorar a implementação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, adotada em 1979.

A aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, de observância obrigatória, deixando de ser uma mera recomendação metodológica para figurar como imperativo de integridade jurisdicional. Na prática, significa impor aos operadores do direito o dever de identificar e neutralizar assimetrias estruturais, impedindo que o tramite processual seja transformado em um novo palco para as violências de gênero.

Exige assim uma postura ativa do magistrado na condução dos atos, que se observa na proibição de perguntas inquisitoriais ou pejorativas acerca da vida sexual ou do comportamento

⁹⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 18 de agosto de 2026.

⁹⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 492, de 17 de março de 2023**. Diário da Justiça do Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n. 53/2023, de 20 de março de 2023, p. 2-4.



da vítima, bem como na inadmissibilidade de que fotos pessoais, capturadas fora do contexto do litígio, sejam juntadas aos autos com o dolo de desqualificar a moral da mulher ou diminuir a figura materna em disputas de guarda de filhos e partilha de bens. Neutralizar esses estereótipos dogmáticos no ambiente das audiências é, portanto, o núcleo prático da norma do CNJ, essencial para dismantelar a invisibilidade das opressões institucionais e assegurar a efetividade do acesso à justiça.

Há também, dois projetos de lei que visam combater diretamente a violência de gênero, são eles o projeto de nº Projeto de Lei 4830/24, que objetiva acrescentar a violência processual de gênero na lei 11.340/06 (lei Maria da Penha), que define a violência processual, como:

[...] qualquer conduta abusiva ou de má-fé praticada no âmbito de processos judiciais, com o intuito de prolongar, dificultar ou manipular o curso do processo, mediante distorção da verdade, incidentes infundados, resistência injustificada, recursos protelatórios ou outros meios que causem desgaste psicológico, moral e financeiro à mulher, com o objetivo de revitimizá-la ou limitar seu acesso à justiça⁹⁷

E, por fim, o projeto de lei 1433/24, que objetiva tipificar a conduta da violência processual de gênero no Código Penal⁹⁸, a transformando assim em um delito propriamente dito, estabelecendo, assim, uma repressão específica para ela.

As iniciativas normativas voltadas ao enfrentamento da temática, ainda que em estágio inicial, já representam determinado avanço na consolidação de instrumentos de proteção da mulher e repressão da violência processual de gênero. Contudo, é inegável que o caminho a ser percorrido permanece extenso, impondo a necessidade de respostas mais precisas e eficazes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência de gênero percorreu um extenso caminho desde a sua construção teórica e normativa. É inegável que houve avanços e que hoje enfrentamos um cenário totalmente diferente acerca do tema. Entretanto, tais avanços não podem gerar uma acomodação, ainda há muito a ser feito.

Essas “novas” e até então, invisíveis, formas de violência de gênero, destacam o quanto ainda há muito a ser trabalhado para que a realidade de vida da mulher, alcance o patamar de igualdade perante aos homens, conforme a Constituição Federal de 1988 prevê que deve ser.

⁹⁷ PERGENTINO, Luana Pereira; GALVÃO, Lize Borges. A violência processual de gênero e suas implicações no acesso à justiça pelas mulheres brasileiras. **Revista Direito UNIFACS**. n. 306, dez. 2025, p. 1-38.

⁹⁸ PERGENTINO, Luana Pereira; GALVÃO, Lize Borges. **A violência processual de gênero e suas implicações no acesso à justiça pelas mulheres brasileiras**. Salvador: Universidade Salvador, 2025. p. 29.



Tratar esse tema como superado e ultrapassado, é cair em uma falácia e permitir que o avanço conquistado seja posto em risco, pois enquanto a estrutura transgeracional de violência de gênero que foi criada e consolidada durante séculos, não for efetivamente transformada, e a forma de pensar prosseguir igual, há o risco de novas formas de violência de gênero surgirem e das antigas se perpetuar, afinal, a conduta humana é a exteriorização de sua forma de pensar e de sua visão de mundo. Quando esta visão é defeituosa, inevitavelmente surgiram condutas defeituosas e com consequências onerosas para suas vítimas.

Passados 20 anos de vigência da Lei Maria da Penha ainda persiste, no âmbito do sistema de justiça, resquícios de um modelo societal ainda assentado no patriarcado. Não é possível sustentar, do ponto de vista argumentativo, a legitimidade de práticas machistas e discriminatórias. No entanto, essas mesmas práticas ainda persistem, de forma silenciosa, na dinâmica da prática judiciária. O estudo teve como propósito trazer à lume a necessidade de estabelecer um debate qualificado sobre a temática.

REFERÊNCIAS

BALBINOTTI, Izabele. **A violência contra mulher como expressão do patriarcado e do machismo**. 31. ed. Revista da ESMESC, v. 25, n. 31, 2018. p. 239-264.

BICALHO, Ana Beatriz Rutowitsch. Violência de gênero e assédio processual no direito das famílias. **Revista IBDFAM - Família e Sucessões**, n. 50, mar/abr., 2022. p. 137-150.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 de agosto de 2026.

BRASIL. **Lei 11.340**, de 7 de ago. 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; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera os Decretos-Lei nºs 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal); e dá outras providências (Lei Maria da Penha). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 12 de agosto de 2026.

BRASIL. **Lei 14.321**, de 31 de março de 2022. Altera a Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, para tipificar o crime de violência institucional. Disponível em:



https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14321.htm. Acesso em: 12 de agosto de 2026.

CATHARINA, Alexandre de Castro. Dimensões processuais das questões de gênero. In **Acesso à justiça, métodos adequados de resolução de conflitos e desjudicialização: uma homenagem à Professora Flávia Pereira Hill**. Curitiba: Thoth, 2026, p. 35-64.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 18 de agosto de 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 492**, de 17 de março de 2023. *Diário da Justiça do Conselho Nacional de Justiça*, Brasília, DF, n. 53/2023, de 20 de março de 2023, p. 2-4.

HILDEBRAND, Cecília Rodrigues Frutuoso. **Aplicação das medidas protetivas de urgência da lei maria da penha ao processo civil como forma de acesso à justiça da mulher em situação de violência doméstica e familiar**. 2024, 334f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

MENDES, Soraia da Rosa; COSTA, Elaine Cristina Pimentel; ROCHA, Isadora Dourado. **Lawfare de Gênero: a necessária e urgente construção de um protocolo para a atuação ética e profissional de integrantes da advocacia sob a perspectiva de gênero a partir da pesquisa nacional para identificação de casos de violência de gênero contra advogadas em razão do exercício da profissão**. Grupo de Pesquisa CARMIM Feminismo Jurídico (FDA/UFAL); Apoio: OAB/SP e CDDM. Brasília; Maceió; São Paulo, 2023.

PERGENTINO, Luana Pereira; GALVÃO, Lize Borges. A violência processual de gênero e suas implicações no acesso à justiça pelas mulheres brasileiras. **Revista Direito UNIFACS**. n. 306, dez. 2025, p. 1-38.



**A EFETIVIDADE DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA: UMA ANÁLISE
DOS DESAFIOS PROCESSUAIS E DA ATUAÇÃO DO PODER
JUDICIÁRIO NO ÂMBITO DA LEI MARIA DA PENHA**

*THE EFFECTIVENESS OF EMERGENCY PROTECTIVE MEASURES: AN ANALYSIS OF
PROCEDURAL CHALLENGES AND THE ROLE OF THE JUDICIARY UNDER THE
MARIA DA PENHA ACT*

João Gabriel Alves de Lira⁹⁹

Patricy Barros Justino¹⁰⁰

RESUMO

O presente artigo analisa a eficácia das Medidas Protetivas de Urgência (MPUs) no enfrentamento da violência doméstica sob a égide da Lei nº 11.340/2006. Diante dos persistentes índices de violência de gênero no Brasil, examina-se a atuação do Poder Judiciário na concessão célere e efetiva dessas tutelas. A metodologia pauta-se em pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase na evolução legislativa, no Tema Repetitivo 1.249 do Superior Tribunal de Justiça e nas diretrizes internacionais de direitos humanos. O estudo aborda a natureza jurídica das MPUs, o emprego de ferramentas tecnológicas e a aplicação do julgamento com perspectiva de gênero. Conclui-se que a efetividade protetiva demanda a superação do formalismo estéril mediante uma jurisdição humanizada, contínua e integrada, assegurando a real emancipação e salvaguarda feminina.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha; Medidas Protetivas de Urgência; Julgamento com Perspectiva de Gênero.

ABSTRACT

This article analyzes the effectiveness of Urgent Protective Measures (MPUs) in combating domestic violence under Law No. 11.340/2006. Given the persistent rates of gender violence in Brazil, it examines the Judiciary's role in granting prompt and effective protective relief. The methodology relies on bibliographic and documentary research, highlighting legal developments, the Superior Court of Justice's Repetitive Theme 1.249, and international human rights standards. The study addresses the legal nature of MPUs, the strategic use of monitoring technology, and the adjudication through a gender perspective. It concludes that protective

⁹⁹ Graduando em Direito pela Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO/Afya). E-mail: joaogabriellira3006@gmail.com.

¹⁰⁰ Advogada OAB/RJ, Conselheira da 32ª Subseção da OAB/RJ, Doutora em Direito pela Universidade Estácio de Sá/RJ, Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho/RJ, Membro da Comissão de Avaliação da banca de Direito Penal e Processo Penal da OAB pela Fundação Getúlio Vargas Projetos, Professora visitante da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro e da Escola de Administração Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, Membro da Law and Society Association, Professora do Curso de Direito da Universidade Grande Rio – Grupo AFYA/RJ, Curriculum Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1622448076847397>. E-mail: patricyjustino.dhri@gmail.com.



efficacy requires overcoming procedural formalism through a sensitive, continuous, and integrated judicial response, ensuring the genuine safety and emancipation of women.

Keywords: *Maria da Penha Law; Urgent Protective Measures; Adjudication with a Gender Perspective.*

INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui um dos fenômenos estruturais mais graves, complexos e persistentes do cenário social brasileiro, estando profundamente vinculada a desigualdades históricas de gênero que se refletem nas esferas pública e privada.

A proteção jurídica dos direitos das mulheres no Brasil passou por uma transformação profunda nas últimas décadas, saindo de um cenário de invisibilidade e tolerância social para a implementação de um sistema robusto de combate à violência doméstica e familiar. Esta evolução é indissociável da luta histórica pelos direitos humanos e da necessidade de romper com estruturas enraizadas no ordenamento jurídico e na cultura nacional.

Nesse cenário de vulnerabilidade estrutural na sociedade, o Poder Judiciário assume um papel de extrema centralidade como via de reconhecimento, proteção e efetivação de garantias fundamentais. No entanto, a atividade forense cotidiana ainda expõe certos entraves no acesso à justiça pelas mulheres. Nesse sentido, para fazer frente a essa realidade, a promulgação da Lei nº 11.340/2006, amplamente conhecida como Lei Maria da Penha, representou um marco regulatório revolucionário e imprescindível no ordenamento jurídico brasileiro. Ao definir mecanismos específicos de prevenção, assistência e repressão contra a violência doméstica, a lei buscou romper com o silêncio e com a impunidade que historicamente guarneciam as agressões intrafamiliares.

Este marco normativo alcança, em 2026, a importante marca de vinte anos de vigência. A celebração deste aniversário não é apenas um ato de memória, mas uma oportunidade vital para revisitar os avanços conquistados na proteção das mulheres e, sobretudo, para reconhecer que a Lei Maria da Penha continua sendo um instrumento indispensável e em constante aperfeiçoamento diante dos novos desafios sociais e das persistentes formas de violência de gênero no Brasil.

1. EVOLUÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES E PERSPECTIVA DE GÊNERO



1.1. EVOLUÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES, ORIGEM DOS DIREITOS

Historicamente, o percurso jurídico das mulheres no Brasil foi marcado por uma subordinação formal institucionalizada que refletia as bases de uma sociedade profundamente patriarcal. Na vigência do Código Civil de 1916, a mulher casada era classificada como civilmente relativamente incapaz, ocupando uma posição jurídica de dependência e inferioridade em relação ao marido, sendo equiparada a menores de idade, silvícolas e pródigos. A legislação civil da época dava ao cônjuge varão o papel de chefe exclusivo da sociedade conjugal, detentor do poder marital e da pátrio poder, o que lhe conferia a prerrogativa legal de gerir os bens do casal, definir o domicílio familiar e até mesmo autorizar ou proibir o exercício de atividade profissional por parte de sua esposa. Essa estrutura jurídica profundamente desigual e excludente começou a ser gradualmente desafiada pelo movimento feminista e por reformas normativas ao longo do século XX.

Um dos marcos mais significativos dessa trajetória de emancipação política foi a conquista do voto feminino, por meio do Decreto nº 21.076 que instituiu o Código Eleitoral sob o governo de Getúlio Vargas. Esse direito abriu caminho para a inserção das mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão, resultando na histórica eleição da médica e professora Carlota Pereira de Queirós como a primeira deputada federal eleita da história do Brasil.

No plano civil e patrimonial, a ampliação da autonomia feminina obteve um avanço relevante com o advento do Estatuto da Mulher Casada, Lei nº 4.121/1962. Esta norma alterou substancialmente a situação jurídica feminina ao afastar a necessidade de autorização do marido para que a mulher pudesse exercer atividade profissional, além de introduzir o conceito de bens particulares da mulher no regime de comunhão.

Posteriormente, o processo de desconstrução dessas amarras patriarcais ganhou novo fôlego com a criação da Lei do Divórcio, Lei nº 6.515/1977, que introduziu o divórcio no ordenamento jurídico e permitiu a dissolução formal do vínculo conjugal. Antes disso, a indissolubilidade matrimonial permitia apenas o desquite, instituto que mantinha o vínculo e impunha à mulher desquitada um severo estigma moral, social e econômico que se estendia aos seus filhos. Entretanto, a plena igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres só foi efetivamente consagrada pela Constituição Federal de 1988.

1.2 O CASO E A CRIAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA



A trajetória de criação da Lei Maria da Penha está umbilicalmente ligada ao emblemático caso de violência doméstica sofrido pela farmacêutica cearense Maria da Penha Maia Fernandes. No dia 29 de maio de 1983, em Fortaleza, Ceará, Maria da Penha foi vítima de uma bárbara tentativa de homicídio perpetrada por seu então esposo, o economista Marco Antônio Heredia Viveros, que disparou um tiro de espingarda contra suas costas enquanto ela dormia. O agressor buscou deliberadamente ocultar a autoria do crime, no entanto a versão fraudulenta ruiu rapidamente frente às perícias técnicas, depoimentos de testemunhas e gritantes contradições no depoimento de Viveros

A crueldade do agressor persistiu de forma estarrecedora mesmo após a primeira agressão. Maria da Penha, ainda em grave estado de recuperação e sem os movimentos do corpo, sofreu uma segunda tentativa de homicídio por parte de Viveros, que tentou eletrocutá-la enquanto ela se banhava. Diante do risco iminente de morte e do isolamento imposto pelo marido, a vítima decidiu abandonar o lar conjugal e iniciar o processo de separação judicial. As sequelas físicas do atentado foram devastadoras e irreversíveis, deixando Maria da Penha paraplégica e dependente de cuidados médicos, tratamentos fisioterapêuticos contínuos e do auxílio permanente de enfermagem para sua locomoção.

Apesar da robustez do conjunto probatório, o sistema de justiça criminal brasileiro demonstrou uma omissão, ineficácia e lentidão intoleráveis. O Ministério Público (MP) ofereceu denúncia contra o autor do fato, mas o processo arrastou-se por inacreditáveis oito anos até o primeiro julgamento pelo Tribunal do Júri em 1991, que o condenou a 15 anos de prisão. A defesa utilizou recursos protelatórios e alegações de vícios formais na formulação de quesitos aos jurados o qual resultou na anulação da primeira condenação em 1994, forçando a realização de um segundo julgamento onde o réu foi novamente condenado a dez anos e seis meses de reclusão.

A permanência do agressor em liberdade por mais de 15 anos após os crimes e o iminente risco de prescrição da pretensão punitiva do Estado evidenciaram a incapacidade estrutural do sistema jurisdicional cearense de fornecer uma tutela eficaz. Diante da inércia e impunidade, Maria da Penha, o Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) submeteram uma petição de denúncia contra o Brasil perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). O silêncio processual do Estado brasileiro diante das comunicações da Comissão por



mais de 250 dias culminou na aplicação da presunção de veracidade dos fatos denunciados e na histórica condenação internacional do país em 2001.

1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DECORRENTES DA CONDENAÇÃO INTERNACIONAL.

A condenação internacional do Estado brasileiro pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, formalizada no Relatório de Méritos nº 54/01, marcou um divisor de águas na proteção aos direitos humanos no país. A CIDH concluiu de forma contundente que o Brasil violou os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, em conexão com o dever geral de respeitar e garantir os direitos humanos e as obrigações da Convenção de Belém do Pará¹⁰¹. O órgão internacional destacou que a dilação injustificada e a tramitação negligente do caso Maria da Penha não configuravam um fato isolado, mas refletiam um padrão sistemático de tolerância estatal e discriminação judicial contra as mulheres vítimas de violência doméstica no Brasil, caracterizado pela ineficácia da ação policial e judicial.

No bojo do Relatório nº 54/01, a Comissão Interamericana expediu recomendações imperativas ao Brasil, exigindo não apenas a punição rápida e efetiva do agressor de Maria da Penha, mas também reformas estruturais profundas e, nesse sentido, o Estado brasileiro foi forçado a implementar diversas políticas públicas para descentralizar o atendimento e garantir a rede de proteção.

Dentre as principais recomendações, figuravam a simplificação dos procedimentos judiciais penais, a multiplicação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), dotadas de recursos adequados, a capacitação e sensibilização de funcionários policiais e judiciais sobre a violência doméstica, e a inclusão de temas de gênero nos currículos escolares e acadêmicos. Além disso, recomendou que o Estado assegurasse à vítima uma adequada reparação simbólica e material pelas graves violações sofridas diante da inércia estatal de mais de quinze anos.

Em estrito cumprimento a essas obrigações internacionais e sob a forte pressão de movimentos sociais de mulheres integrados pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), o Brasil implementou reformas legislativas que alteraram radicalmente o panorama

¹⁰¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório nº 54/01**, Caso 12.051: Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil). Washington, DC: OEA, 4 de abril de 2001, Seção I, Parágrafo 3, p. 1.



da violência de gênero. O principal fruto desse processo foi a elaboração e promulgação da Lei nº 11.340/2006, batizada em homenagem a Maria da Penha Fernandes como símbolo da luta contra a impunidade. A lei inovou ao criar juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher e ao prever um sistema integrado de medidas preventivas, assistenciais e punitivas que colocaram o país na vanguarda legislativa mundial de proteção às mulheres.

As políticas públicas decorrentes desse marco normativo impulsionaram a criação de delegacias especializadas, casas de abrigo para mulheres em situação de risco e canais centralizados de atendimento e denúncia, buscando neutralizar o atendimento policial inadequado e humilhante que tradicionalmente afastava as vítimas do sistema de justiça.

Ademais, o amadurecimento desse compromisso internacional é continuamente renovado no âmbito do Poder Judiciário por meio de resoluções e políticas do CNJ¹⁰². Exemplo disso é a Resolução CNJ nº 668/2026, que instituiu a obrigatoriedade de programas para aplicação do Protocolo Integrado de Prevenção e Segurança voltado à proteção de magistradas, servidoras e colaboradoras em situação de violência doméstica, demonstrando a expansão da rede de proteção para dentro da própria estrutura estatal.

Compreende-se que as transformações decorrentes da condenação internacional transcenderam a esfera estritamente punitiva, consolidando uma rede intersetorial de proteção que opera nos eixos de combate, prevenção, assistência e garantia de direitos. A legislação passou a prever expressamente a articulação entre órgãos judiciais, de segurança pública, saúde, assistência social e educação, estabelecendo a criação de equipes multidisciplinares especializadas e de mecanismos integrados para acolhimento da ofendida e de seus dependentes. Essa abordagem holística busca afastar o isolamento institucional enfrentado pela mulher ao denunciar as agressões, garantindo que o Estado assuma o dever positivo de assistência contínua e reinserção social para a efetiva ruptura do ciclo de violência.

Além disso, a evolução desse compromisso perante o Sistema Interamericano refletiu-se na própria atuação hermenêutica e procedimental da magistratura, consolidada por meio de normativas como a Resolução CNJ nº 492/2023, que instituiu o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. Sob essa diretriz, exige-se do Poder Judiciário uma postura ativa na desconstrução de estereótipos discriminatórios durante a instrução processual, na valoração

¹⁰² PIMENTEL, Luana Maria Alves. **Justiça emancipatória e a desconstrução de estereótipos no judiciário: uma análise do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero**. Rio de Janeiro: ESAJ/TJRJ, 2026, p. 8-10 e p. 13.



diferenciada da palavra da vítima em crimes clandestinos e na garantia de reparação integral dos danos morais e materiais causados. Dessa forma, a responsabilização internacional serviu como vetor para que a atuação jurisdicional brasileira deixasse de operar sob uma neutralidade formal complacente, convertendo-se em um instrumento voltado a coibir a revitimização e assegurar a igualdade material.

2. ASPECTOS PROCESSUAIS DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA.

2.1 A NATUREZA JURÍDICA E SEUS REQUISITOS.

As Medidas Protetivas de Urgência (MPUs), previstas na Lei Maria da Penha, possuem natureza jurídica de tutela de urgência satisfativa com caráter nitidamente cautelar e protetivo. Elas não exigem o rigor da prova plena para sua concessão, sendo suficientes o *fumus boni iuris* (indícios de violência) e o *periculum in mora* (risco à integridade da vítima). As MPUs não se limitam a garantir a instrução de uma ação penal principal, mas visam a tutela direta e imediata de direitos fundamentais de extrema relevância, como o direito à vida, à saúde, à liberdade e à segurança pessoal das mulheres em situação de violência doméstica¹⁰³, garantindo uma resposta célere do Estado diante da iminência de novas agressões.

Diferentemente do processo penal comum, em que o contraditório é a regra prévia, as medidas protetivas podem ser deferidas *inaudita altera parte*, ou seja, sem a oitiva prévia do suposto agressor. Essa excepcionalidade é justificada pela urgência da proteção à vida e à integridade física da mulher, prevalecendo, portanto, o direito à segurança sobre a ampla defesa em momento inicial, garantindo-se o contraditório diferido.

A concessão dessas medidas deve ser orientada pela prudência e por uma análise minuciosa dos riscos presentes em cada situação. Nessa perspectiva, o Formulário Nacional de Avaliação de Risco¹⁰⁴ desempenha papel relevante como mecanismo de biopolítica positiva, ao possibilitar uma compreensão mais ampla das circunstâncias que envolvem a vítima. Por meio dele, é possível considerar aspectos relacionados à sua realidade socioeconômica, ao histórico de violência e ao comportamento do agressor, bem como identificar circunstâncias que possam intensificar sua condição de vulnerabilidade. Essas informações contribuem para

¹⁰³ **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)**. Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero. Brasília, DF: CNJ/Enfam, 2021, p. 84-85

¹⁰⁴ *Ibidem*, p.85.



que as autoridades responsáveis disponham de fundamentos técnicos para determinar a providência protetiva mais adequada às especificidades do caso.

O rigor na aplicação desses requisitos é fundamental. A Lei Maria da Penha estabelece um juízo de cognição sumária que privilegia a palavra da vítima enquanto elemento idôneo para a concessão da proteção. Assim, a natureza jurídica das MPUs deve ser interpretada de forma extensiva, visando a proteção integral. Elas podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, podendo ser substituídas por outras mais eficazes caso o risco se intensifique, o que confere ao juiz ampla discricionariedade para moldar a proteção conforme a necessidade do caso concreto.

3.2 DA AUTONOMIA E DE SEU PROCEDIMENTO.

A autonomia processual é uma das características mais marcantes e inovadoras do rito das Medidas Protetivas de Urgência no direito de gênero brasileiro. As MPUs possuem existência autônoma e independente em relação a inquéritos policiais, ações penais ou cíveis principais¹⁰⁵. Isso significa que o deferimento e a vigência da medida de proteção não estão condicionados ao oferecimento de denúncia criminal, de queixa-crime ou ao ajuizamento de ação de divórcio, permanecendo eficazes enquanto persistir a situação de risco à integridade da vítima. Essa autonomia é um dos pilares da efetividade da Lei Maria da Penha, assegurando que a proteção à mulher não dependa do sucesso de uma investigação penal, que por natureza é mais lenta e complexa.

O procedimento das medidas protetivas é concebido para ser extremamente rápido, desburocratizado e desprovido de entraves de natureza tributária ou financeira que possam obstaculizar o acesso à justiça. A celeridade é a garantia da eficácia da proteção, pois a demora na concessão da medida pode resultar em novas agressões ou mesmo no feminicídio. Nos termos da legislação processual vigente, as ações e procedimentos que apuram violência doméstica e familiar contra a mulher independe do pagamento de custas, taxas ou despesas processuais para a vítima.

Por fim, a condução do procedimento protetivo deve estar em estrita consonância com os parâmetros convencionais da devida diligência consagrados no Artigo 7 da Convenção de

¹⁰⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Seção. **Tema Repetitivo n. 1249**. Relator: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 19/03/2024.



Belém do Pará¹⁰⁶. A correta aplicação do procedimento, garantindo o direito à representação processual por defensor capacitado e a desconsideração de teses defensivas discriminatórias, constitui um dever ético-profissional essencial do magistrado para mitigar as assimetrias processuais e assegurar a integridade da prestação jurisdicional.

3. O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO: CELERIDADE VS. EFETIVIDADE PRÁTICA.

3.1. DO TREINAMENTO ESPECIALIZADO DOS PROFISSIONAIS QUE ATENDEM VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DE GÊNERO.

A vítima de violência doméstica, ao buscar o Judiciário, encontra-se em um estado de vulnerabilidade agravado pela quebra de laços afetivos e pelo medo. Profissionais que não compreendam a dinâmica do ciclo da violência podem, sem intenção, revitimizar a mulher durante a audiência ou no atendimento inicial.

A efetividade e a humanização da prestação jurisdicional em casos de violência de gênero dependem, em sua essência, do treinamento técnico e ético especializado de todos os operadores do direito e profissionais da rede de atendimento. O Relatório de Mérito nº 54/01 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos já havia alertado de forma categórica que a falta de capacitação de delegados e servidores gerava respostas institucionais inadequadas, que constrangiam as vítimas e perpetuavam o silêncio e a impunidade. Por essa razão, a CIDH recomendou formalmente ao Brasil a adoção de medidas abrangentes de sensibilização voltadas para policiais e servidores do sistema de justiça criminal.

A formação continuada é um mandamento legal e um compromisso assumido pelo Brasil internacionalmente. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem desempenhado papel relevante na normatização e indução desse treinamento. Cita-se, à título de exemplo, o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, o qual propõe que magistradas e magistrados adotem lentes críticas de gênero para neutralizar a "neutralidade

¹⁰⁶ Tratando-se dos deveres estatais, a **Convenção de Belém do Pará** estabelece: "Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência..." (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1994, art. 7º).



abstrata" do direito liberal clássico¹⁰⁷, ou seja, o qual desconsidera as desigualdades reais da mulher e as múltiplas opressões interseccionais de raça e classe que afetam a vida das mulheres¹⁰⁸.

Além disso, o atendimento especializado deve ser acompanhado pela presença de equipes multidisciplinares, compostas por psicólogos e assistentes sociais, previstas na Lei Maria da Penha. Essas equipes auxiliam o juiz na compreensão da complexidade do caso e no encaminhamento da vítima para os serviços da rede, tornando o Judiciário um polo de acolhimento e não apenas um tribunal.

3.2. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS NA EXECUÇÃO.

Apesar do arcabouço normativo, a efetividade das medidas protetivas ainda enfrenta obstáculos graves, sendo o principal deles a fiscalização e o cumprimento das ordens judiciais. O descumprimento de uma medida protetiva de urgência é crime autônomo, punível com reclusão, conforme a redação atualizada do art. 24-A da Lei Maria da Penha, demonstrando a gravidade que o legislador conferiu à desobediência judicial.

Um exemplo recente e emblemático da necessidade de rigor na execução ocorreu em agosto de 2026, com a prisão de Marco Antônio Heredia Viveros, autor das agressões contra Maria da Penha. O ex-marido, que havia sido condenado pela tentativa de homicídio, foi novamente preso por descumprir medidas cautelares ao conceder entrevistas falando sobre o caso¹⁰⁹. Essa prisão ressalta que a proteção da vítima não se encerra com a condenação criminal e que o Judiciário deve estar vigilante quanto às tentativas de deslegitimação da vítima pelo agressor.

A nova redação legislativa trouxe avanços, como a priorização da monitoração eletrônica em casos de risco iminente, que, aliados a sistemas de alerta em tempo real para a vítima, representam a fronteira tecnológica da proteção atual. No entanto, a falha humana ou a

¹⁰⁷ PIMENTEL, Luana Maria Alves. **Justiça emancipatória e a desconstrução de estereótipos no judiciário: uma análise do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero**. Rio de Janeiro: ESAJ/TJRJ, 2026, p. 8

¹⁰⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília, DF: CNJ/Enfam, 2021, p. 35-37.

¹⁰⁹ **Por que a Justiça voltou a prender o ex-marido de Maria da Penha**. G1 Ceará, Fortaleza, 9 ago. 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2026/08/09/por-que-justica-voltou-a-prender-o-ex-marido-de-maria-da-penha.ghtml>. Acesso em: 17 ago. 2026, p. 1-4.



precariedade de recursos para fiscalização em municípios menores ainda são desafios que geram sentimento de insegurança.

Nesse cenário de aprimoramento executivo, a fiscalização efetiva exige a articulação contínua entre os órgãos jurisdicionais e os aparatos de segurança em campo, a exemplo de iniciativas como a Patrulha Maria da Penha. A realização de visitas periódicas às residências das ofendidas e o monitoramento presencial do cumprimento das ordens judiciais reduzem as brechas de impunidade e atuam diretamente na contenção do feminicídio. Todavia, para além do patrulhamento ostensivo, a adequada mensuração do perigo impõe a aplicação rigorosa de instrumentos técnicos, como o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, que subsidia a atuação do magistrado ao identificar fatores contextuais, assimetrias de poder e históricos de agressão que antecedem a reiteração delitiva.

Ademais, a execução das tutelas protetivas defronta-se com o desafio de neutralizar manifestações indiretas de coação que buscam desestabilizar a vítima e perpetuar a opressão psicológica. Condutas que envolvem campanhas difamatórias, desqualificação pública ou perseguição reiterada violam a finalidade preventiva das ordens judiciais e demandam pronta intervenção para obstar a revitimização institucional e social. Assim, a resposta estatal na fase executiva não pode se restringir à contenção do contato físico imediato, exigindo uma postura hermenêutica atenta à integridade global da mulher e a imediata deflagração dos instrumentos de coerção e custódia previstos em lei diante de qualquer indício de desobediência ou violação cautelar.

A efetividade, portanto, depende de um Judiciário que, ao mesmo tempo que assegura o devido processo legal, não permita que o formalismo excessivo comprometa a proteção da integridade da mulher. O acompanhamento constante do agressor, a punição severa em caso de descumprimento e a garantia de proteção da vítima são as linhas de frente da batalha diária do Poder Judiciário.

4. PERSPECTIVAS FUTURAS E O FUTURO DA LEI MARIA DA PENHA

4.1. O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL.

O futuro do enfrentamento à violência doméstica no Brasil está intrinsecamente ligado à incorporação de novas tecnologias e sistemas de Inteligência Artificial para otimizar o monitoramento, a celeridade processual e a fiscalização de medidas protetivas. O uso de



tecnologias de ponta, como o sistema de monitoração eletrônica de agressores por meio de tornozeleiras, permite a delimitação de áreas virtuais de exclusão no entorno do domicílio e do local de trabalho das ofendidas. Esse mecanismo eletrônico, amplamente integrado com a rede de proteção e com a Patrulha Maria da Penha¹¹⁰, viabiliza que a mulher receba um sinal de alerta imediato em seu dispositivo de pânico caso o agressor ultrapasse o limite de distância fixado pelo juízo, acionando simultaneamente as forças policiais.

Além do monitoramento direto de agressores, a modernização do Poder Judiciário envolve o desenvolvimento de bancos de dados inteligentes e integrados que permitam rastrear com exatidão os históricos criminais e os processos em andamento relativos a uma mesma vítima. A indicação detalhada de certidões judiciais de triagem de processos anteriores envolvendo as mesmas partes, em especial os vinculados à Lei Maria da Penha e crimes contra a dignidade sexual, serve como um mapeamento informacional essencial para embasar decisões cautelares mais rápidas e seguras por parte dos magistrados¹¹¹.

Por outro lado, o avanço tecnológico também impõe ao sistema penal a necessidade de punir novas e sofisticadas formas de criminalidade virtual de gênero. Atendendo a essa nova realidade, a legislação penal brasileira passou a considerar mais grave a violência psicológica quando facilitada pelo meio virtual, estabelecendo no Artigo 147-B, parágrafo único do Código Penal uma causa de aumento de pena de metade se o crime for cometido mediante o uso de Inteligência Artificial ou qualquer outro recurso tecnológico capaz de alterar a imagem ou o som da vítima. A pornografia de vingança e o assédio moral no teletrabalho e no ambiente on-line de telemarketing são outros exemplos desafiadores de violações difusas que ocorrem nas redes eletrônicas, demandando uma análise judicial especializada de seus profundos danos psicossociais.

Sob a ótica da gestão estratégica, a indexação de informações e a automação de procedimentos do Judiciário devem convergir diretamente para as metas fixadas na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, especificamente no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5¹¹², relativo ao alcance da igualdade de gênero e ao empoderamento de

¹¹⁰ PIMENTEL, Luana Maria Alves. **Justiça emancipatória e a desconstrução de estereótipos no judiciário: uma análise do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero**. Rio de Janeiro: ESAJ/TJ RJ, 2026, p. 11-12.

¹¹¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS (ENFAM). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília, DF: CNJ/Enfam, 2021, p. 85.

¹¹² *Ibidem*, p. 29.



mulheres e meninas. O uso estratégico de sistemas eletrônicos que simplificam a emissão de certidões e agilizam o cadastramento de MPUs no banco nacional mantido pelo CNJ é uma ferramenta essencial para retirar o Brasil de posições desfavoráveis nos rankings de direitos humanos¹¹³. A inovação tecnológica, portanto, serve como peça-chave para garantir que a prestação jurisdicional atinja a celeridade e a efetividade necessárias.

4.2 A NECESSIDADE DE EDUCAÇÃO EM GÊNERO NAS FACULDADES DE DIREITO E FORMAÇÃO CONTINUADA DE MAGISTRADOS E SERVIDORES

O futuro da Lei Maria da Penha reside na transformação da cultura jurídica, o que passa obrigatoriamente pela formação básica de novos operadores do Direito. As faculdades de Direito devem incorporar, em seus currículos, o estudo das normas de proteção à mulher sob a perspectiva de gênero, garantindo que o egresso compreenda a violência doméstica não como um conflito isolado, mas como uma questão estrutural de desigualdade.

A formação continuada de magistrados e servidores não deve ser apenas pontual, mas institucionalizada como parte integrante da carreira. A análise da jurisprudência, a atualização sobre os novos meios de prova e as técnicas de atendimento humanizado são elementos que precisam estar presentes em cursos regulares organizados pelas escolas de magistratura e pelos tribunais, com apoio direto do CNJ.

Além da teoria, a educação em gênero deve fomentar a reflexão sobre o próprio papel do operador do Direito. O combate a comportamentos sexistas e discriminatórios dentro das instituições jurídicas é um passo necessário para que o Judiciário transmita segurança e legitimidade às mulheres que buscam proteção.

Nesse horizonte, a formação acadêmica e o aperfeiçoamento funcional devem enfatizar a metodologia do julgamento sob a ótica de gênero como um método hermenêutico-dogmático legítimo, voltado a superar a ilusão da neutralidade e da abstração formal do direito liberal. Essa abordagem capacita o corpo funcional a identificar vieses inconscientes e estereótipos discriminatórios que ainda influenciam a colheita probatória e a valoração de depoimentos, assegurando a necessária primazia probatória à palavra da mulher em delitos frequentemente cometidos na clandestinidade. A instrução dogmática atenta às assimetrias sociais impede que

¹¹³ *Ibidem*, p 5.



o espaço forense reproduza a violência institucional e consolida a jurisdição como um autêntico instrumento de igualdade material e antidiscriminação.

Outrossim, a exigência de conduta ética e sensibilidade antidiscriminatória vincula o magistrado não apenas em sua atividade decisória típica, mas projeta-se sobre sua vida privada e relações institucionais. O cometimento de violência doméstica por membros do Judiciário ou a tolerância a abusos de poder corporativos constituem graves desvios funcionais sancionáveis no âmbito ético-disciplinar, consoante atualizações normativas do CNJ ao Código de Ética da Magistratura (como a Resolução CNJ nº 538/2023). Desse modo, o fomento à igualdade institucional interna reforça a legitimidade dos tribunais e consolida a cultura de integridade exigida para proteger servidoras, magistradas e jurisdicionadas.

Portanto, a igualdade material nos espaços de poder dentro do próprio sistema de justiça é um pressuposto lógico indispensável para a desconstrução de estruturas de dominação históricas. A inclusão de mulheres de forma paritária nos centros de decisão administrativa e nos tribunais militares e civis robustece o diálogo institucional sobre as demandas femininas particulares, evitando tragédias corporativas e assegurando que as garantias de integridade física e suporte psicossocial, como as outorgadas pela Resolução CNJ nº 668/2026¹¹⁴ a magistradas e colaboradoras, sejam rigorosamente executadas de forma ética, horizontal e transparente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise jurídica e histórica desenvolvida ao longo deste artigo evidencia de forma categórica que a construção dos direitos das mulheres e a evolução da perspectiva de gênero no Brasil não decorreram de concessões espontâneas do Estado, mas sim de lutas intensas e contínuas por dignidade, marcadas pela superação gradual de estruturas patriarcais profundamente arraigadas no próprio sistema legal. Desde o modelo colonial de incapacidade relativa da mulher casada sob o Código de 1916 até as conquistas patrimoniais e políticas do Estatuto de 1962 e da Lei do Divórcio de 1977, observa-se que cada avanço normativo representou o rompimento doloroso de um padrão de opressão institucionalizada. No entanto, a trajetória histórica também demonstra de forma inequívoca que a mera positivação da

¹¹⁴PIMENTEL, Luana Maria Alves. **Justiça emancipatória e a desconstrução de estereótipos no judiciário: uma análise do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero**. Rio de Janeiro: ESAJ/TJRJ, 2026, p. 13.



igualdade formal no texto da Constituição de 1988 não foi capaz de eliminar, por completo, a violência estrutural e as profundas assimetrias cotidianas que afligem as brasileiras.

Nesse diapasão, o caso de Maria da Penha Maia Fernandes e a sua consequente repercussão internacional perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos expuseram de forma explícita e vexatória as fraturas, omissões e o racismo-sexismo institucional que caracterizavam a atuação do Poder Judiciário frente aos delitos de violência de gênero. A emblemática condenação do Estado brasileiro no Relatório nº 54/01 da CIDH funcionou como um potente e incontornável catalisador de políticas públicas reparadoras, forçando a promulgação de um sistema integrado de enfrentamento capitaneado pela Lei nº 11.340/2006. Nesse sentido, as Medidas Protetivas de Urgência constituem, hoje, o pilar de transição processual mais efetivo e indispensável para salvaguardar a vida das vítimas diretas e mitigar os riscos severos de feminicídios no país.

Por outro lado, para que a Lei Maria da Penha atinja a sua plenitude ética e emancipatória, torna-se imprescindível que o Poder Judiciário abandone de forma definitiva a postura do formalismo estéril e adote o método do julgamento com perspectiva de gênero. O Protocolo instituído pelo CNJ representa este amadurecimento paradigmático, fornecendo à magistratura os instrumentos teóricos para valorizar de forma diferenciada a palavra da vítima em crimes clandestinos, repelir teses antigas de legítima defesa da honra ou alienação parental contra mulheres. O julgamento com essa lente contextualizada não traduz privilégio processual, mas estabelece a justa neutralização de hierarquias seletivas e históricas, aproximando o processo do ideal de justiça substantiva.

Por fim, os desafios contemporâneos da execução penal e protetiva, ilustrados de forma impressionante pela nova e recente prisão preventiva de Marco Antônio Heredia Viveros em agosto de 2026 decorrente do uso indevido das redes de mídia e desinformação para perpetrar violência psicológica continuada, evidenciam que o Judiciário deve estar em contínuo estado de alerta e constante modernização tecnológica. A incorporação de sistemas de inteligência artificial de monitoramento eletrônico, aliada à capacitação pedagógica continuada de magistrados e à expansão paritária feminina nos órgãos diretivos de tribunais, militar e civil, formam a rota necessária para que a rede de proteção funcione como uma estrutura eficiente e humanizada. Apenas através de uma atuação sensível, interseccional, ética e rigorosamente comprometida com a realidade concreta das brasileiras, o sistema de justiça nacional poderá de fato cumprir as promessas de dignidade, justiça e emancipação consagradas na Constituição



Federal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 06 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689**, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 06 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.121**, de 27 de agosto de 1962. Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada (Estatuto da Mulher Casada). Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4121.htm. Acesso em: 06 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.515**, de 26 de dezembro de 1977. Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento (Lei do Divórcio). Brasília, DF: Presidência da República, 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6515.htm. Acesso em: 06 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha). Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 06 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.245**, de 22 de novembro de 2021. Altera o Código Penal, o Código de Processo Penal e a Lei dos Juizados Especiais para coibir a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas (Lei Mariana Ferrer). Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14245.htm. Acesso em: 06 ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo nº 983: Recurso Especial nº 1.643.051/MS e Recurso Especial nº 1.675.874/MS**. Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz, julgado em 28 de fevereiro de 2018. Brasília, DF: STJ, 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=983&cod_tema_final=983. Acesso em: 09 ago. 2026.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Ato nº 0006769-77.2025.2.00.0000.**

Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Informativo de Jurisprudência do CNJ, Brasília, DF, n. 12/2025, 26 de setembro de 2025. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/files/original1418192025082168a72aabe26ba.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Processo Administrativo Disciplinar nº 0007584-45.2023.2.00.0000.** Relator: Conselheiro Marcello Terto. Informativo de

Jurisprudência do CNJ, Brasília, DF, n. 10/2025, 21 de agosto de 2025. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/files/original1418192025082168a72aabe26ba.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS (ENFAM). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero.** Brasília, DF: CNJ/Enfam, 2021. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 54/01: Caso 12.051: Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil).** Washington, DC: OEA, 4 de abril de 2001. Disponível em:

<https://cidh.oas.org/annualrep/2001port/capitulo3c.htm>. Acesso em: 10 ago. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”.** Adotada em Belém do Pará, Brasil, em 9 de junho de 1994. Disponível em:

<https://cidh.oas.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>. Acesso em: 17 ago. 2026.

PIMENTEL, Luana Maria Alves. **Justiça emancipatória e a desconstrução de estereótipos no judiciário: uma análise do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero.**

2026. Artigo científico (Pós-Graduação *Lato Sensu* em Transformação Digital, Integridade e Direitos Humanos na Gestão Pública), Escola de Administração Judiciária (ESAJ), Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), Rio de Janeiro, 2026. Acesso em: 07 ago. 2026.

POR QUE Justiça voltou a prender o ex-marido de Maria da Penha. G1 Ceará, Fortaleza, 9 de agosto de 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2026/08/09/por-que-justica-voltou-a-prender-o-ex-marido-de-maria-da-penha-mulher-que-inspirou-lei-contra-violencia-domestica.ghhtml>. Acesso em: 17 ago. 2026.



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 Santos¹¹⁵

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 protected. The research combines

¹¹⁵ Mestranda em Direito pela Universidade Candido Mendes (UCAM-RJ). Advogada. E-mail: jaquelinegonzales.advogada@gmail.com.



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.¹¹⁶

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 da norma. Aqui ela desce um degrau: em que medida as alterações legislativas e as viradas interpretativas dos tribunais superiores, ocorridas

¹¹⁶ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2025.



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.¹¹⁷

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.¹¹⁸ 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.¹¹⁹ A distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais, segundo Yukizaki, é mais de âmbito do que de essência: os primeiros pertencem à esfera internacional, os segundos foram positivados no direito interno, mas ambos partem do mesmo núcleo, que é a dignidade da pessoa humana.¹²⁰

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

¹¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

¹¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

¹¹⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. v. 1.

¹²⁰ 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.



verdade tinha natureza política, pois decorre de relações de poder que garantem privilégios masculinos e se reproduzem na família, no trabalho e nas instituições.¹²¹ 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.¹²²

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.¹²³

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 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.¹²⁴

¹²¹ 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.

¹²² 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.

¹²³ BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009. 2 v.

¹²⁴ 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.



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.¹²⁵

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.¹²⁶

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 agressões, acreditando que não vão se repetir, num ciclo alimentado pela culpa e pela baixa autoestima.¹²⁷

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.

¹²⁵ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Manual de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

¹²⁶ CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

¹²⁷ SANTOS, Ana Cláudia Wendt dos; MORE, 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.



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 Sarmiento, 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.¹²⁸

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 como expressão do papel contramajoritário da jurisdição constitucional, que protege minorias quando o processo político não o faz.¹²⁹

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.

¹²⁸ SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

¹²⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2024.



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 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.¹³⁰

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.¹³¹ 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.¹³² Quando o legislador investe sobretudo na parte penal, as demais tendem a ficar para depois.

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

¹³⁰ DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na justiça*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

¹³¹ 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.

¹³² 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.



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.¹³³

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 Rogerio Schietti 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

¹³³ 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.



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.¹³⁴

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 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.

¹³⁴ 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.

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.¹³⁵

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 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

¹³⁵ GARCIA, Leila Posenato *et al.* *Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2013.



Ano	Feminicídios registrados	Assassinatos de pessoas trans e travestis
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%.¹³⁶ Em outras palavras, morreram menos mulheres 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.¹³⁷ 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

¹³⁶ 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.

¹³⁷ 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.



impacto.¹³⁸ 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.¹³⁹ 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 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.¹⁴⁰ 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

¹³⁸ GARCIA, Leila Posenato *et al.* *Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2013.

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ 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.



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.¹⁴¹

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.¹⁴²

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 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.¹⁴³

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.

¹⁴¹ 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.

¹⁴² 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.

¹⁴³ 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.

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 travestis em 2025, uma queda de 34% em relação aos 122 registrados em 2024.¹⁴⁴ 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,

¹⁴⁴ 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.



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 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.¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶ Não é coincidência que as principais conquistas das mulheres trans

¹⁴⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero. Brasília, DF: CNJ, 2021.

¹⁴⁶ RIBEIRO, Djamila. *Lugar de fala*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. (Feminismos Plurais).



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.¹⁴⁷ 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 experiências próprias, que escapam tanto às políticas pensadas para mulheres brancas quanto às pensadas para homens negros.¹⁴⁸ Akotirene traz a categoria para o contexto brasileiro e lembra que a interseccionalidade é ferramenta de análise e de ação, não apenas de descrição.¹⁴⁹ 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.¹⁵⁰

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. (Feminismos Plurais).

¹⁵⁰ LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 935-952, 2014.



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.¹⁵¹ 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.¹⁵²

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 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

¹⁵¹ 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.

¹⁵² 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.



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/l13827.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/114994.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/115125.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/115380.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/115383.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/115384.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/115411.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/115412.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; 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.

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.



DO CONHECIMENTO À PREVENÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO, CAPACITAÇÃO E PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E A EXPERIÊNCIA DO PROJETO DE EXTENSÃO PÍLULAS DE DIREITOS HUMANOS

FROM AWARENESS TO PREVENTION: PUBLIC POLICIES ON EDUCATION, TRAINING, AND THE PREVENTION OF VIOLENCE AGAINST WOMEN, AND THE EXPERIENCE OF THE "PÍLULAS DE DIREITOS HUMANOS" OUTREACH PROJECT

Edna Raquel S. Hogemann¹⁵³
Érica Maia Campelo Arruda¹⁵⁴
Alessandra Ulrich de Almeida¹⁵⁵
Renata dos Reis da Cunha¹⁵⁶

RESUMO

O enfrentamento à violência contra a mulher configura um desafio estrutural que exige atuação estatal continuada, articulada e capaz de extrapolar respostas estritamente repressivas. Nesse contexto, a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e o Programa "Antes que Aconteça" (Lei nº 15.398/2026) estabelecem a prevenção, a formação continuada e a capacitação intersetorial como diretrizes fundamentais das políticas públicas. O presente artigo analisa a importância das ações de formação, capacitação e educação em direitos humanos para o fortalecimento da rede de proteção e para a prevenção primária da violência de gênero. Partindo de uma pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, pautada em revisão bibliográfica, análise normativa e estudo de caso, o trabalho examina a experiência do projeto de extensão universitária *Pílulas de Direitos Humanos*, desenvolvido no âmbito da Escola de Ciências Jurídicas e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Destaca-se a concepção da cartilha *O Direito Delas* como tecnologia social e instrumento de educação jurídica popular. O material traduz dogmas e procedimentos jurídicos complexos em uma linguagem acessível e acolhedora, fornecendo informações sobre as tipologias da violência, medidas protetivas de urgência, canais de denúncia, redes de apoio e elaboração de planos individuais de segurança. Conclui-se que a extensão universitária, fundamentada na Doutrina de Educação em Direitos Humanos e na dialogicidade freiriana, cumpre papel estratégico ao conectar a produção acadêmica com as demandas comunitárias. Ao transformar o conhecimento jurídico formal em capacidade institucional e autodefesa social, essas

¹⁵³Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), E-mail: edna.r.hogemann@unirio.br, ORCID: 0000-0003-3276-4526

¹⁵⁴Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) E-mail: ericamaiaarruda@yahoo.com.br ORCID: 0000-0002-8754-710X

¹⁵⁵Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) Email: alessandra.ulrich1@gmail.com ORCID: 0009-0004-5745-5206

¹⁵⁶ Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) E-mail: renatareis.direito@gmail.com ORCID: 0009-0003-9978-8335



iniciativas fortalecem a cidadania e a autonomia feminina, consolidando-se como componentes essenciais para a concretização das diretrizes preventivas da legislação protetiva.

Palavras-chave: Políticas públicas; Prevenção à violência contra mulher; Educação em direitos humanos.

ABSTRACT

*Combating violence against women represents a structural challenge that requires continuous, coordinated state action capable of moving beyond strictly repressive measures. In this context, Law No. 11.340/2006 (Maria da Penha Law) and the "Before It Happens" Program (Law No. 15.398/2026) establish prevention, ongoing training, and intersectoral capacity-building as fundamental guidelines for public policies. This article analyzes the importance of training, capacity-building, and human rights education actions in strengthening the protection network and advancing the primary prevention of gender-based violence. Based on qualitative, exploratory, and descriptive research using a literature review, normative analysis, and case study, the study examines the experience of the university extension project *Pílulas de Direitos Humanos* (Human Rights Pills), developed at the School of Legal Sciences and the Graduate Program in Law at the Federal University of the State of Rio de Janeiro (UNIRIO). It highlights the creation of the booklet *O Direito Delas* (Their Right) as a social technology and a tool for popular legal education. The material translates complex legal dogmas and procedures into accessible, welcoming language, providing information on types of violence, emergency protective measures, reporting channels, support networks, and individual safety planning. The article concludes that university extension, grounded in Human Rights Education and Freirean dialogic pedagogy, plays a strategic role in connecting academic production with community needs. By transforming formal legal knowledge into institutional capacity and social self-defense, these initiatives strengthen citizenship and female autonomy, establishing themselves as essential components for realizing the preventive guidelines of protective legislation.*

Keywords: Public policies; Prevention of violence against women; Human rights education.

INTRODUÇÃO

A violência contra as mulheres constitui uma das mais persistentes manifestações das desigualdades estruturais de gênero e configura grave violação aos direitos humanos. Longe de representar um fenômeno restrito à esfera privada ou decorrente de situações isoladas, a violência de gênero está relacionada a estruturas históricas, sociais, culturais e institucionais que reproduzem relações assimétricas de poder entre homens e mulheres. Seu enfrentamento, portanto, exige uma atuação estatal que ultrapasse mecanismos exclusivamente repressivos e punitivos, demandando a formulação e implementação de políticas públicas permanentes voltadas à prevenção, à educação, à informação, à formação e à capacitação dos diferentes atores envolvidos na rede de proteção.



No contexto brasileiro, a promulgação da Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, representou um importante marco jurídico e político no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Ao reconhecer as múltiplas formas pelas quais essa violência se manifesta e estabelecer mecanismos de prevenção, proteção, assistência e responsabilização, a legislação contribuiu para deslocar a questão do âmbito estritamente privado para o campo dos direitos humanos e das responsabilidades públicas. Entretanto, a existência de um marco normativo avançado não garante, por si só, a transformação das práticas sociais e institucionais que sustentam a violência. A efetividade da Lei Maria da Penha depende da construção de uma rede articulada de instituições, da atuação coordenada dos órgãos públicos e, especialmente, da formação continuada dos profissionais responsáveis pela prevenção, atendimento e proteção das mulheres.

É justamente a partir dessa perspectiva que merece destaque o art. 8º da Lei Maria da Penha, ao estabelecer diretrizes para a política pública de enfrentamento à violência doméstica e familiar. Entre essas diretrizes encontram-se a promoção de estudos e pesquisas, a realização de campanhas educativas, a capacitação permanente das instituições e dos profissionais integrantes da rede de atendimento, bem como a promoção de programas educacionais que contribuam para a prevenção da violência e para a construção de relações sociais baseadas na igualdade de gênero e no respeito aos direitos humanos. A norma evidencia, assim, que a prevenção não pode ser compreendida como dimensão secundária ou complementar das políticas de enfrentamento à violência, mas como elemento estruturante de uma estratégia pública comprometida com a transformação das condições que favorecem sua reprodução.

A formação e a capacitação assumem, nesse panorama, papel fundamental. Profissionais das áreas do direito, da segurança pública, da saúde, da assistência social e da educação precisam estar preparados para reconhecer as diferentes manifestações da violência de gênero e atuar de maneira integrada, evitando práticas institucionais que contribuam para a revitimização das mulheres. Paralelamente, a disseminação de informações jurídicas acessíveis à população constitui importante mecanismo de fortalecimento da autonomia e da cidadania, uma vez que o desconhecimento acerca dos direitos e dos instrumentos de proteção pode representar obstáculo concreto ao acesso à justiça e aos serviços públicos.

É nesse espaço que a educação em direitos humanos e a extensão universitária adquirem especial relevância. A universidade, para além de suas funções tradicionais de ensino e pesquisa, possui responsabilidade social na produção e democratização do conhecimento,



podendo contribuir para aproximar o saber acadêmico das demandas concretas da sociedade. Projetos extensionistas orientados pela educação em direitos humanos constituem instrumentos capazes de traduzir conhecimentos jurídicos e científicos em linguagens acessíveis, promovendo processos de conscientização, prevenção e fortalecimento da cidadania.

A experiência do projeto de extensão Pílulas de Direitos Humanos insere-se nesse horizonte; é desenvolvido desde 2020 pelos pesquisadores e pesquisadores (professores e alunos) da graduação e da pós-graduação da Escola de Ciências Jurídicas, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, entre as quais as autoras desse ensaio.

Por meio da produção e disseminação de conteúdos voltados à promoção dos direitos humanos, o projeto busca ampliar o acesso à informação e estimular a reflexão crítica sobre questões sociais relevantes. No âmbito das ações relacionadas à prevenção da violência contra as mulheres, destaca-se a elaboração da cartilha O Direito Delas, concebida como instrumento de educação em direitos humanos e de difusão de informações sobre os direitos das mulheres e os mecanismos de prevenção e proteção previstos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente na Lei Maria da Penha. A utilização de materiais informativos em linguagem acessível pode contribuir para reduzir a distância entre o conhecimento jurídico especializado e a população, fortalecendo a capacidade de reconhecimento de situações de violência e de busca pelos mecanismos institucionais de proteção.

À luz dessas considerações, o presente artigo parte da seguinte problemática: em que medida projetos de extensão universitária e instrumentos de educação em direitos humanos podem contribuir para a implementação de políticas públicas de formação, prevenção e capacitação destinadas à efetividade da Lei Maria da Penha? A questão orienta a reflexão sobre a necessidade de compreender a educação, a informação e a formação profissional não apenas como atividades complementares, mas como componentes essenciais das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Assim, o objetivo geral do estudo é analisar a importância das políticas públicas de formação e capacitação para a prevenção da violência contra as mulheres e para a efetividade da Lei Maria da Penha, tomando como referência a experiência do projeto de extensão Pílulas de Direitos Humanos e da cartilha O Direito Delas. Especificamente, pretende-se examinar a formação e a capacitação como dimensões estruturantes das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher; analisar o papel da educação em direitos humanos na prevenção da violência de gênero; investigar a contribuição da extensão universitária para a disseminação do



conhecimento sobre a Lei Maria da Penha; e apresentar o projeto Pílulas de Direitos Humanos e a cartilha O Direito Delas como experiências de democratização do acesso à informação jurídica.

Para tanto, adota-se pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida mediante revisão bibliográfica e documental, análise da legislação nacional e dos instrumentos normativos relacionados às políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Utiliza-se, ainda, o estudo de caso do projeto de extensão Pílulas de Direitos Humanos, com especial atenção à cartilha O Direito Delas, enquanto experiência de educação em direitos humanos e difusão de informações sobre os mecanismos de prevenção e proteção previstos na Lei Maria da Penha.

Parte-se da compreensão de que o fortalecimento das políticas de prevenção exige a articulação entre Estado, instituições de ensino e sociedade civil, reconhecendo-se que o enfrentamento à violência contra as mulheres não se limita à resposta posterior à ocorrência da agressão. Ao contrário, pressupõe a construção de uma cultura de direitos, igualdade e respeito à dignidade humana. Nesse sentido, experiências extensionistas comprometidas com a circulação social do conhecimento podem constituir importantes espaços de formação cidadã e contribuir para a concretização das diretrizes preventivas estabelecidas pela Lei Maria da Penha.

2. A LEI MARIA DA PENHA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO, FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO

A lei nº 11.340, promulgada em 7 de agosto de 2006, estabelece o marco jurídico que norteia a forma pela qual o Brasil passou a tratar o tema da violência doméstica e familiar contra as mulheres. Na prática, a lei representou uma reconfiguração jurídica e política no enfrentamento à violência contra as mulheres no país, visto que operou uma grande ruptura ao retirar o fenômeno da esfera exclusivamente privada ou penal, para reconhecer a existência de violação estrutural dos direitos humanos e um problema de saúde e segurança pública, exigindo, assim, respostas estatais variadas, abrangentes e permanentes.

Desde a Constituição 1988, a obrigação do Estado de criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares foi expressamente prevista no seu artigo 226, §8º, garantindo assistência à família na pessoa de cada integrante, ao demonstrar a importância da



ação do poder público, por meio de políticas que atingissem toda a complexidade dentro das relações familiares, de forma preventiva e assistencial.

Historicamente, no entanto, a construção desta legislação nacional é um reflexo direto da responsabilização do Estado em 2001, em litígio internacional, por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica praticada contra mulheres brasileiras¹⁵⁷.

É importante lembrar que o Estado é signatário de um conjunto de convenções, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica; Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

Assim, a legislação nacional não é uma construção orgânica do Poder Legislativo, mas derivou de denúncias de violação de direitos humanos, uma vez que o Estado brasileiro permaneceu omissor no caso da farmacêutica Maria da Penha Maia Fernandes, que ficou paraplégica após dupla tentativa de feminicídio praticada pelo seu ex-marido.

Oficialmente denominada Lei Maria da Penha em 2025, é uma lei que apresenta dispositivos para estruturação de política pública integrada, estabelecendo um arcabouço de definições e diretrizes para o enfrentamento da violência de gênero, na qual as medidas sancionatórias ganham sentido apenas quando articuladas às ações preventivas, assistenciais e protetivas.

A partir da análise de seus artigos, tem-se compreensão da complexidade da violência doméstica e familiar, enfrentada por meio de tratamento integral, multidisciplinar e em rede. A dimensão jurídico-penal constitui, portanto, apenas uma das formas de intervenção previstas. O desenho legal pressupõe que a violência baseada no gênero possui determinantes e consequências que atravessam diferentes esferas da vida social e, por essa razão, não pode receber resposta institucional satisfatória por intermédio de um único setor estatal.

Tal concepção encontra-se expressa na própria organização da Lei. Seu art. 1º estabelece mecanismos destinados a prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, não apenas a coibir. Nos arts. 2º e 3º, a proteção alcança direitos relacionados à vida, segurança, saúde, educação, cultura, moradia, acesso à justiça, trabalho, cidadania, liberdade, dignidade e

¹⁵⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Relatório nº 54/01. Caso 12.051: Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil). 4 de abril de 2001. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 26 out. 2026.



convivência familiar e comunitária. Desse modo, o enfrentamento da violência é relacionado à garantia das condições necessárias ao exercício efetivo de um conjunto amplo de direitos, deslocando a intervenção estatal de uma perspectiva exclusivamente sancionatória para outra, mais abrangente, de garantia de cidadania e direitos humanos.

A letra da lei torna evidente essa concepção, como no art. 8º, inserido no capítulo dedicado às medidas integradas de prevenção. Seu caput determina que a política pública destinada a coibir a violência doméstica e familiar seja realizada mediante um “conjunto articulado de ações” da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de organizações não governamentais. A própria redação da norma contém, portanto, três princípios fundamentais para a implementação da política: articulação institucional, cooperação federativa e participação de atores não estatais.

A primeira diretriz do art. 8º aprofunda essa perspectiva ao prever a integração operacional do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação. A Lei reconhece que o enfrentamento da violência doméstica exige atuação coordenada de instituições que dispõem de competências, recursos e conhecimentos distintos, não podendo ser reduzidos a uma questão policial ou criminal. A mulher em situação de violência pode necessitar, simultaneamente, de proteção policial, assistência jurídica, atendimento de saúde, acolhimento socioassistencial, proteção habitacional, condições de inserção econômica e medidas relacionadas à educação de seus dependentes. O caráter multidimensional da situação exige, como consequência, uma resposta institucional igualmente multidimensional.

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, lançada em 2011, consolidou posteriormente essa perspectiva, organizando o enfrentamento em torno das dimensões da prevenção, combate, assistência e garantia de direitos. O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, vigente desde agosto de 2007, já havia acrescentado as premissas de transversalidade de gênero, intersetorialidade e capilaridade, associando a intersetorialidade tanto à articulação entre organismos setoriais dentro de cada esfera governamental quanto à integração entre políticas nacionais e locais nas áreas de saúde, justiça, educação, trabalho e segurança pública.

Essa formação permite compreender por que a existência de diferentes serviços, isoladamente considerada, não é suficiente para assegurar a implementação da Lei. Rede de atendimento não equivale à simples soma de instituições, sendo fundamental uma ação



integrada, em que cada instituição ou aparelho oficial esteja inserido num fluxo complementar e conjunto de ações, de forma coordenada e com vistas às necessidades específicas da mulher em cada momento da sua busca por proteção e pelo direito de viver livre da violência. Pasinato¹⁵⁸, ao analisar os avanços e obstáculos observados nos primeiros anos de vigência da Lei Maria da Penha, chama atenção para a necessidade de que os serviços superem abordagens fragmentadas e atuem a partir da integralidade das necessidades das mulheres. A autora destaca que pensar redes implica deslocar o foco das instituições isoladas para as mulheres e para o percurso que realizam em busca de direitos e proteção.

Ouvir o que as mulheres têm a dizer sobre esses atendimentos é parte essencial do trabalho.

Apenas elas podem dizer o que esperam de um atendimento, quais passos estão dispostas a dar, quais as dificuldades que enfrentam na busca de ajuda e na decisão de seguir em frente ou voltar atrás. Em última instância, suas experiências devem ser definidoras dos fluxos de atendimento, encaminhamentos e circulação de pessoas, documentos e informações.

A arquitetura dessa política fundamenta-se na pactuação e articulação federativa entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A distribuição de competências e a construção de agendas governamentais conjuntas são indispensáveis para que as diretrizes nacionais se traduzam em serviços estatais acessíveis nos territórios locais. Sem a articulação dos entes federados e a garantia de aportes orçamentários contínuos e descentralizados, o arcabouço protetivo corre o risco de permanecer como promessa formal desprovida de eficácia social.

Como parte da característica de política pública integrada, a Lei Maria da Penha inovou ao estabelecer que a produção de dados oficiais, estatísticas e pesquisas empíricas deve orientar a formulação das ações estatais. O planejamento de políticas públicas eficazes pressupõe diagnósticos precisos quanto ao perfil epidemiológico da violência, às assimetrias regionais, aos marcadores interseccionais de classe e raça e ao impacto real das medidas protetivas concedidas. A consolidação de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos humanos exige superar o mero formalismo legislativo, deslocando o debate para a capacidade reflexiva do aparelho estatal. Nesse horizonte, o monitoramento contínuo de evidências qualitativas e quantitativas fornece subsídios indispensáveis para o aprimoramento da gestão

¹⁵⁸PASINATO, Wânia. *Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios*. Estudos Feministas, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 532-545.



pública e para a alocação racional dos recursos orçamentários estatais. Como observa Campos¹⁵⁹, a ausência de diagnósticos empíricos permanentes e de transparência na execução orçamentária resulta em arranjos institucionais insuficientes, comprometendo a efetividade das redes de proteção e a justa distribuição dos investimentos públicos.

A integração setorial constitui o pilar operacional que sustenta essa rede de enfrentamento. A violência doméstica, por suas características multifacetadas, demanda o rompimento com práticas institucionais fragmentadas e a consolidação de uma atuação coordenada entre a segurança pública, o sistema de justiça, a saúde, a assistência social e a educação. Cada uma dessas áreas desempenha papel insubstituível na atenção integral à mulher.

Enquanto os órgãos da segurança pública e do sistema de justiça atuam no acolhimento de urgência, na concessão de medidas protetivas e no processamento dos agressores, os serviços de saúde respondem pelo atendimento médico, psicológico e pela notificação dos casos de agressão. Simultaneamente, a assistência social, articulada pela rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), oferece abrigo temporário, apoio socioassistencial e suporte à autonomia financeira. A educação, por sua vez, assume a responsabilidade pela prevenção primária e pela desconstrução de padrões culturais discriminatórios.

A materialização dessa articulação intersetorial ocorre com o fortalecimento das redes de atendimento, que se dividem em serviços não especializados, universais à população, e serviços especializados dirigidos especificamente às mulheres em situação de violência, como os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, as Delegacias Especializadas (DEAMs) e os Juizados de Violência Doméstica e Familiar. A existência de uma rede verdadeiramente integrada viabiliza o atendimento à mulher, evita a revitimização oriunda da dolorosa repetição de narrativas traumáticas, comum em casos de órgãos que atuam sem comunicação entre si.

Nesse ponto emerge uma das questões centrais para a efetividade da Lei: entre a existência de uma norma que determina articulação e a efetiva atuação articulada das instituições existe um conjunto de capacidades que precisa ser construído. Não basta criar órgãos, definir competências ou estabelecer formalmente fluxos e protocolos. Os profissionais precisam reconhecer a violência de gênero, compreender suas diferentes manifestações,

¹⁵⁹CAMPOS, Carmen Hein de. **A CPMI da Violência contra a Mulher e a implementação da Lei Maria da Penha.** *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 519-531.



conhecer as responsabilidades das demais instituições, compartilhar procedimentos e desenvolver práticas de atendimento capazes de evitar a fragmentação e a revitimização.

O núcleo pedagógico e preventivo da Lei nº 11.340/2006 encontra-se delimitado no Título III do diploma legal, especialmente em seu artigo 8º. A reflexão analítica sobre os incisos V, VII, VIII e IX do referido dispositivo demonstra que a intenção legislativa foi a de estruturar uma política permanente de formação institucional e transformação cultural, reconhecendo que o aparato estritamente punitivo é insuficiente para erradicar as causas profundas da violência de gênero.

O inciso V do artigo 8º prescreve a realização de campanhas educativas direcionadas à sociedade e ao ambiente escolar, vinculando a essa diretriz a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos demais profissionais integrantes da rede de atendimento. As campanhas para a sociedade e no ambiente escolar visam a mudança da percepção das pessoas em idade de formação e suas famílias, que não tiveram acesso a esse tipo de informação, enquanto lideranças que atuam na luta por direitos se atualizam e dialogam com as diretrizes que correntemente estejam sendo implementadas pelo poder público. A qualificação dos agentes públicos encarregados da prevenção e do acolhimento não pode ser compreendida como uma atividade episódica, tampouco como acessório administrativo para aperfeiçoamento avulso de servidores, mas como um dever contínuo e estruturante do Estado.

A capacitação permanente visa transformar a cultura institucional burocrática e androcêntrica que historicamente caracteriza as organizações estatais. A ausência de formação específica em direitos humanos e equidade de gênero faz com que gestores públicos e de órgãos que participam da rede de apoio, operadores do direito e agentes policiais reproduzam estereótipos morais no atendimento às vítimas, emitindo julgamentos de valor sobre sua conduta ou desqualificando a gravidade das ameaças sofridas. A formação contínua opera como um instrumento de desconstrução desses preconceitos enraizados, assegurando um atendimento técnico, empático e pautado na garantia da dignidade humana.

Além deste, outros estudos sociojurídicos, com perfil de pesquisa-denúncia, também abordaram o uso dos estereótipos discriminatórios por parte do Judiciário nos



julgamentos de casos envolvendo mulheres ou as percepções das mulheres sobre o sistema de justiça¹⁶⁰.

Em complemento, os incisos VII e VIII do artigo 8º expandem o horizonte educacional ao determinarem a promoção de programas baseados no respeito à dignidade humana a partir da perspectiva de gênero e de raça, bem como a inclusão de conteúdos voltados aos direitos humanos e à prevenção da violência contra a mulher nos currículos de todos os níveis de ensino. A inserção expressa das categorias de gênero e raça no texto normativo reflete a urgência de incorporar a perspectiva da interseccionalidade no desenho das políticas estatais.

As manifestações da violência de gênero não incidem de forma idêntica sobre a totalidade das mulheres. Mulheres negras, periféricas e em situação de vulnerabilidade socioeconômica vivenciam sobreposições de opressões que potencializam sua exposição aos abusos e erigem barreiras adicionais ao acesso às instituições de justiça e proteção.

Em relação ao tópico da violência, as mulheres negras realçaram uma outra dimensão do problema. Tem-se reiterado que, para além da problemática da violência doméstica e sexual que atingem as mulheres de todos os grupos raciais e classes sociais, há uma forma específica de violência que constrange o direito à imagem ou a uma representação positiva, limita as possibilidades de encontro no mercado afetivo, inibe ou compromete o pleno exercício da sexualidade pelo peso dos estigmas seculares, cerceia o acesso ao trabalho, arrefece as aspirações e rebaixa a autoestima¹⁶¹.

O letramento racial e de gênero na formação dos servidores públicos e nos processos educacionais de base é premissa indispensável para impedir que as instâncias estatais reproduzam a seletividade institucional e perpetuem a invisibilidade dessas vulnerabilidades.

No âmbito do sistema de ensino, o inciso VIII ressalta a dimensão emancipatória da educação em direitos humanos. Alinhando-se à reflexão freiriana de que a educação crítica é pressuposto para a superação de estruturas de dominação¹⁶², a inserção da equidade de gênero nas salas de aula atua na prevenção primária da violência. O ensino de valores de igualdade desde a infância e a juventude contribui para desnaturalizar comportamentos machistas, desconstruir papéis rígidos impostos aos sexos e promover o aprendizado da resolução não violenta dos conflitos cotidianos.

¹⁶⁰CAMPOS, Carmen Hein de e SEVERI, Fabiana Cristina. **Violência contra mulheres e a crítica jurídica feminista: breve análise da produção acadêmica brasileira**. *Revista Direito Práx.* Rio de Janeiro, Vol. 10, N. 02, 2019, p. 962-990.

¹⁶¹CARNEIRO, Sueli. **Mulheres em movimento**. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 49, p. 117-132, 2003.

¹⁶²FREIRE, 2011, p. 96



Por sua vez, o inciso IX do artigo 8º reforça a exigência de fomento a pesquisas e estatísticas para a avaliação constante da eficiência das medidas adotadas. O ciclo de formulação, execução e monitoramento de uma política pública de direitos humanos requer reflexividade teórica e empírica. A aproximação entre o conhecimento científico gerado nas instituições de ensino superior e a prática dos órgãos estatais impede o anacronismo das estratégias de atendimento e fortalece a capacidade de resposta às transformações das dinâmicas sociais da violência.

Observadas em conjunto, as disposições de prevenção apresentam ações e objetivos complementares, sendo uma direcionada à sociedade, na busca de interferir sobre padrões culturais, representações e relações sociais que contribuem para a naturalização da desigualdade e da violência. A segunda incide sobre o próprio Estado e seus agentes, procurando modificar capacidades, conhecimentos, percepções e práticas daqueles que implementam cotidianamente a política pública. A prevenção, portanto, é simultaneamente social e institucional.

Tal abordagem consiste em evitar que prevenção seja reduzida a campanhas genéricas de conscientização. Prevenir pode significar transformar valores e relações sociais, mas também aperfeiçoar a capacidade dos serviços de identificar sinais de violência, avaliar riscos, acolher adequadamente as mulheres, realizar encaminhamentos responsáveis e impedir a repetição ou o agravamento das agressões.

Sob essa perspectiva, a formação dos profissionais da rede ocupa uma posição estratégica porque atua justamente no ponto em que a norma jurídica encontra as práticas institucionais. O conhecimento abstrato da existência da Lei Maria da Penha é insuficiente quando agentes públicos não dispõem de instrumentos para reconhecer manifestações não físicas da violência, compreender os efeitos das relações desiguais de gênero, identificar fatores de risco ou orientar adequadamente as mulheres acerca dos serviços disponíveis. O problema da capacitação é uma questão de produzir competências institucionais para implementar a política.

Percepções fragmentadas e estereotipadas sobre as mulheres indicam a necessidade de preparar e apoiar profissionais para a humanização do atendimento. Entre a intenção expressa nas políticas públicas e as condições concretas de prestação dos serviços, podem surgir problemas decorrentes destes estereótipos, seja pelo despreparo para trabalhar especificamente com o fenômeno da violência, seja para atuar em perspectiva intersetorial.



Estereótipos relacionados às mulheres em situação de violência podem afetar a interpretação dos relatos, a avaliação do risco, o acolhimento e os encaminhamentos realizados pelos agentes públicos. A ausência de formação adequada pode fazer com que a própria instituição destinada à proteção reproduza relações de julgamento, descrédito ou culpabilização.

A perspectiva de gênero prevista no inciso VII do art. 8º deve ser compreendida exatamente como instrumento destinado a enfrentar essas formas de interpretação. Não se trata de acrescentar terminologia especializada aos processos de capacitação, mas de proporcionar instrumentos para reconhecer como desigualdades e estereótipos atravessam as relações sociais e podem também ser reproduzidos pelos próprios serviços públicos. Da mesma maneira, a referência normativa às questões de raça e etnia indica que a formação dos agentes deve considerar que as experiências de violência, o acesso aos serviços e as condições para ruptura dos ciclos de violência não se distribuem de maneira homogênea entre todas as mulheres.

A Lei Maria da Penha pressupõe a compreensão de que a capacitação profissional não deve ser um privilégio ou exclusividade das carreiras jurídicas tradicionais, como a magistratura, o Ministério Público e a advocacia. A violência doméstica manifesta-se de forma plural no tecido social, sendo rotineiramente percebida em momentos muito anteriores à formalização de uma denúncia perante a autoridade policial ou judiciária¹⁶³.

Nesse cenário, a formação continuada deve ostentar caráter abrangente, intersetorial e interdisciplinar, integrando os diversos campos profissionais que mantêm contato direto com a comunidade. A inclusão das equipes de saúde é vital, uma vez que lesões corporais frequentes, queixas somáticas atípicas, episódios de depressão e ansiedade severa constituem, por vezes, os primeiros indícios de um cenário de abuso doméstico encoberto pelo silêncio¹⁶⁴. De igual modo, educadores, pedagogos e assistentes sociais possuem posição privilegiada para identificar alterações comportamentais ou sinais de sofrimento em crianças e jovens conviventes com episódios de violência familiar. A capacitação adequada desses profissionais possibilita a identificação precoce das vulnerabilidades e o encaminhamento articulado da situação à rede protetiva, prevenindo a escalada das agressões.

A abrangência dessa formação continuada deve alcançar igualmente os gestores públicos e as lideranças das organizações da sociedade civil. Os administradores públicos

¹⁶³PASINATO, Wânia. **Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios.** *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 532-545, maio/agosto 2015.

¹⁶⁴DIAS, 2019, p. 82



demandam capacitação específica para planejar orçamentos, desenhar fluxos de atendimento com recorte de gênero e assegurar a continuidade das políticas protetivas para além das transições político-partidárias. Paralelamente, os movimentos sociais e as entidades comunitárias atuam na ligação entre a população vulnerável e o Estado, funcionando como agentes multiplicadores da informação jurídica e dos direitos das mulheres.

O debate acerca do papel estruturante da formação e da prevenção ganhou reforço normativo substancial e recente com a edição da Lei nº 15.398, de 30 de abril de 2026, relativa ao Programa "Antes que Aconteça", que estabelece como finalidade apoiar e estruturar políticas públicas relacionadas, entre outros aspectos, à formação, capacitação, conscientização e defesa dos direitos das mulheres, mediante atuação conjunta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, entes federativos, comunidade científica e acadêmica, iniciativa privada e sociedade civil.

Recentemente o STF¹⁶⁵ estendeu a interpretação da Lei Maria da Penha para incluir a proteção de mulheres em situação de violência por meio de medidas protetivas de urgência, sem que essas necessariamente possuíssem relações domésticas ou familiares de afeto com o agressor. Essa nova interpretação reforça o objetivo de mudança de comportamento da sociedade sobre o problema e sua adaptação às novas formas de interação entre as pessoas, que extrapolam aquelas exclusivamente afetivas tradicionais.

Particularmente significativa é a convergência entre o novo Programa e os fundamentos já presentes na Lei Maria da Penha. O art. 7º da Lei nº 15.398/2026 estabelece a articulação permanente entre saúde, segurança pública, assistência social, educação e justiça e determina a formação continuada e intersetorial dos profissionais. O art. 9º prevê ações educativas, formativas e de conscientização para prevenção da violência contra a mulher, enquanto o art. 10 determina a oferta de capacitação técnica e sensibilização para agentes públicos das áreas de saúde, segurança, justiça, educação e assistência social. Ao apontar a educação, a formação e a capacitação continuada como bases operacionais obrigatórias, consolida o entendimento de que o enfrentamento à violência de gênero não pode permanecer refém de modelos reativos, de intervenção apenas após a consumação do dano físico ou do feminicídio. Ao prescrever ações formativas permanentes para a rede de atendimento e ações

¹⁶⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.537.713/MG**. Tema nº 1.412 de Repercussão Geral. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: J. S. O. Relator: Min. Edson Fachin, 19 de agosto de 2026. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/>. Acesso em: 26 out. 2026.



educativas transversais para a sociedade, a Lei nº 15.398/2026 ratifica que a prevenção pedagógica e qualificada é o meio mais eficiente para salvaguardar a vida e a integridade das mulheres.

Consolida-se, desse modo, o argumento central de que a efetividade real da Lei Maria da Penha e do conjunto de legislações protetivas não decorre automaticamente da sua promulgação abstrata nem da severidade das penas cominadas no Código Penal. A eficácia do texto normativo depende intrinsecamente da transformação do conhecimento jurídico especializado em capacidade institucional e social. Entende-se por capacidade institucional a aptidão dos órgãos estatais e de seus agentes para acolher sem julgar, investigar com rigor e proteger com agilidade, e por capacidade social, o fortalecimento da autonomia comunitária e das próprias mulheres para que reconheçam precocemente as múltiplas formas de violência, identifiquem seus direitos e acionem com segurança as redes de proteção antes que agressões irreversíveis se consumem.

A trajetória normativa brasileira revela progressiva institucionalização da educação e da formação como componentes das políticas de prevenção. O ponto decisivo, entretanto, permanece no campo da implementação. A formação produzirá efeitos limitados se ocorrer de modo ocasional, excessivamente normativo ou desconectado dos problemas enfrentados pelos profissionais em suas práticas cotidianas. Da mesma forma, cursos isolados dificilmente substituirão redes frágeis, insuficiência de recursos, ausência de protocolos ou descontinuidade institucional. Capacitação e estrutura precisam atuar conjuntamente.

Por essa razão, a formação continuada deve estar associada a mecanismos de planejamento, protocolos de atendimento, fluxos de referência e contrarreferência, supervisão, produção de dados e avaliação das políticas. É significativo, nesse sentido, que o Programa “Antes que Aconteça” também tenha incorporado a produção de evidências, diagnósticos, indicadores e avaliação de resultados entre seus instrumentos. Seu art. 14 prevê estudos periódicos, indicadores nacionais de execução e resultados, relatórios e sistematização de boas práticas, inclusive em cooperação com universidades e entidades de pesquisa.

A aproximação entre formação, informação e avaliação permite avançar na compreensão da capacidade institucional. Profissionais capacitados precisam dispor de conhecimento atualizado, instituições precisam aprender com os casos atendidos, gestores necessitam identificar falhas nos fluxos, e as políticas devem ser capazes de transformar



experiências acumuladas em aperfeiçoamento de procedimentos. A formação permanente adquire, assim, caráter de aprendizagem institucional.

Em síntese, a Lei Maria da Penha apresenta um modelo de enfrentamento à violência doméstica e familiar que ultrapassa os limites da resposta penal e exige atuação pública integrada. A efetividade da legislação depende da passagem do conhecimento normativo para a capacidade institucional de ação. Conhecer a Lei é condição necessária, mas seu cumprimento exige que profissionais saibam reconhecer situações de violência, acolher adequadamente as mulheres, avaliar necessidades e riscos, orientar sobre direitos, acionar os serviços apropriados e atuar cooperativamente dentro da rede.

É nessa transformação do conhecimento jurídico em capacidade de prevenção, acolhimento, proteção e encaminhamento que a formação permanente revela sua natureza de política pública. Essa constatação prepara o terreno para uma dimensão complementar: a prevenção demanda circulação de conhecimentos tanto entre profissionais quanto na sociedade. É nesse ponto que a educação em direitos humanos e a extensão universitária passam a assumir particular relevância.

3. EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

A educação direcionada ao enfrentamento à violência em razão do gênero não é uma intenção natural, um processo intuitivo ou instintivo do legislador brasileiro, ao contrário ela é um esforço, uma obrigação legal. A ruptura com a cultura do esforço para que se possa educar em relação ao enfrentamento à violência em razão do gênero só é possível através da educação porque ela é a única forma de romper com uma cultura.

É preciso levar em conta que todos os seres humanos estão impregnados por crenças, conhecimentos, vivências que trazem consigo, da infância, das comunidades e grupos com os quais convivem ou conviveram, um processo chamado de endoculturação. A violência contra a mulher está relacionada a padrões históricos de desigualdade de gênero, está associada à rigidez social dos papéis atribuídos em razão do gênero. É preciso rememorar, por exemplo, que o código civil de 1916 considerava a mulher casada relativamente incapaz a certos atos ou a maneira de exercê-los.



No código retromencionado ainda é possível encontrar disposição legal que fixava o domicílio da mulher - considerada incapaz - como sendo o de seu marido. Ainda no Código Civil de 1916, quando trata sobre prescrição, dispunha o marido do prazo prescricional de 10 dias para anular o matrimônio contraído com mulher já deflorada, termo exato usado na lei.

A codificação civilista de 1916 é um exemplo da cultura social sobre a mulher, de sua posição na sociedade, de sua reificação, de seu lugar de coisa e não de ser humano. A legislação é o reflexo do pensamento do legislador, de sua observação social, de seu processo de pertencimento social.

As cicatrizes que grandes períodos como o que o Brasil viveu e, infelizmente, ainda vive em relação a forma desigual pelo simples fato de ser aquele indivíduo uma mulher ainda representa uma cultura social. Esse fato ainda faz com que uma grande parte da sociedade brasileira entenda como prática social o que na verdade é cultura de violência. Neste sentido a violência em relação ao gênero segue muitas vezes acobertada por uma noção de normalidade gerada pela vida em comunidade. É lugar comum em rodas de conversas sobre o tema que mulheres, grande parte idosas e periféricas, manifestem-se de forma a normalizar e perpetuar a noção enraizada de que aquele comportamento é coisa de homem.

Para os que nunca trabalharam na linha de frente do enfrentamento à violência em razão do gênero, pode ser difícil acreditar que mulheres entendem como obrigação matrimonial a satisfação sexual de seus companheiros, ainda que não desejem a relação naquele momento. Quando decidimos enfrentar à violência em razão do gênero, antes de atingir esse lugar, precisamos acessar a fome e a dependência financeira daquela mulher em relação ao homem, a pobreza que divide o mundo entre alfabetizados e analfabetos, informados e desinformados, empregados e desempregados.

A informação está disponível, mas não é verdade dizer que ela é acessível. Muitas das mulheres vítimas de violência estão escolhendo entre comprar pão ou sabonete, razão porque um celular e o acesso a internet é muitas vezes inacessível. Se olharmos para camadas sociais com maiores possibilidades financeiras, outras questões precisam ser trazidas à baila, a vergonha do divórcio e a própria vergonha em admitir socialmente sofrer violência, manejar uma medida protetiva.



Quando ultrapassam todas essas questões e mulheres com poucas ou muitas possibilidades financeiras acessam a rede de enfrentamento, nos equipamentos encontram profissionais que não foram treinados para o acolhimento, a escuta cautelosa e o aceno afetuoso. Enviadas para a rede ampliada são vitimizadas, precisam relatar muitas vezes a violência porque a integração entre equipamentos públicos muitas vezes ainda é deficitária. Se o caso de violência envolver mulheres que fazem uso abusivo de substância química os abrigos sigilosos não as recebem pois comprometem a confidencialidade do local.

Se residirem em território conflagrado, muitas vezes, não podem acessar a Unidade de Polícia Judiciária para noticiar o fato e requer medida protetiva, uma vez que ao retornar ao território sua integridade física estaria comprometida. É bem verdade que onde o braço do Estado não alcança, lugares para os quais não se leva Política Pública, o braço das forças paraestatais preenche a lacuna deixada.

Ensinar sobre direitos, os tipos de violência previstos na Lei Maria da Penha, a rede de enfrentamento e as possibilidades é uma necessidade diretamente proporcional ao desafio que é acessar determinadas camadas da população. Informar direitos e não proporcionar acesso a eles é violar a dignidade humana de forma cruel. Educar é antes de tudo um processo de resistência, mas educar em Direitos Humanos é ainda mais desafiador, porque além de precisar despertar no aluno o desejo pelo saber é necessário desconstruir a visão viciada que se tem sobre o que são os direitos humanos.

Se a lei Maria da Penha nasce de uma imposição internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, nasce do desejo da construção de uma cultura de valorização dos direitos inerentes ao ser humano para que se garanta a sua dignidade. Importante que se frise que a Declaração Universal dos Direitos Humanos surge cerca de 3 anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, a maior violação de direitos da história do mundo. Ela surge para que não se repita a maldade humana, nasce para que haja uma ruptura cultural.

O artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade. Desconstruir a visão de que ensinar em direitos humanos é criar pessoas dependentes do Estado, aprisionadas por políticas públicas eleitoreiras é antes



de tudo mostrar que é no espírito de fraternidade que se finca o utilitarismo de John Stuart Mill. Mill ao revisitar e remodelar o utilitarismo em Jeremy Bentham, introduz uma visão humanista na teoria quando distingue prazeres superiores de prazeres meramente físicos. Assim a moralidade de uma ação mede-se pela sua capacidade de produzir felicidade no maior número possível de pessoas.

O direito da mulher é um direito humano, logo, educar cidadãos para enfrentar à violência em razão do gênero é estratégia de transformação social rompendo a cultura da naturalização desta violência. É um trabalho árduo e diário, precisa ser realizado de forma perene, uma vez que é instrumento de emancipação e mecanismo de prevenção de violações de direitos. O direito é uma criança viva e sorridente que precisa pisar com delicada força o solo que circunda a Universidade. Para que esta criança livre e doce dance ciranda nos corações que precisam da esperança que o conhecimento gera é preciso democratizar a informação.

À comunidade acadêmica cabe tornar o direito parte da vida social, livrando-o delicadamente da armadura das pomposas palavras, produzindo conteúdo acessível, transformando conhecimento acadêmico em inovação social. Mostrando que é a aplicação prática que sopra vida nos trabalhos que produzimos na academia. A extensão universitária Pílulas de Direitos Humanos é aplicação prática dos conhecimentos produzidos do seio da Universidade tornando-se mão amiga da sociedade, fortalecendo a cidadania, sendo Política Pública que pretende gerar outras Políticas Públicas em benefício social, cumprindo o dever de fraternidade de todo pesquisador para com a sua comunidade. A extensão universitária Pílulas de Direitos Humanos, em uma de suas projeções sociais, é uma rede de enfrentamento à violência em razão do gênero através da força da palavra.

4. O PROJETO PÍLULAS DE DIREITOS HUMANOS E A CARTILHA O DIREITO DELAS: EDUCAÇÃO JURÍDICA ACESSÍVEL E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO

Historicamente, a ciência jurídica foi construída sob pilares de hermetismo, formalismo e erudição acadêmica, o que resultou em um acentuado distanciamento entre as instituições do Estado, os centros universitários e a sociedade civil em geral. Contudo, a superação desse abismo dogmático torna-se indispensável para a efetivação concreta dos direitos fundamentais. Partindo da premissa de que o conhecimento jurídico não deve



permanecer restrito aos espaços acadêmicos e institucionais, o projeto de extensão universitária “Pílulas de Direitos Humanos” surge no âmbito da Escola de Ciências Jurídicas e Políticas e do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

Sob a coordenação da Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann e contando com a atuação de pesquisadoras vinculadas ao Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social (GPDHTS), a iniciativa consolidou-se como uma experiência inovadora de democratização da informação jurídica e extensão universitária intersetorial.

A concepção do projeto teve início no contexto crítico da crise sanitária provocada pela pandemia da COVID-19. Esse cenário não apenas escancarou as profundas desigualdades estruturais vivenciadas pela população brasileira, mas também intensificou as violações de direitos básicos e gerou uma onda avassaladora de desinformação. Diante desse panorama emergencial, a extensão universitária cumpriu sua missão constitucional de retornar à sociedade o saber produzido no ambiente acadêmico, assumindo papel ativo na promoção da cidadania.

Para viabilizar essa atuação, o projeto desenvolveu-se por meio de cooperação interinstitucional, concretizada por um Termo de Colaboração firmado entre a UNIRIO e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEDSODH/RJ). Essa parceria estratégica permitiu conectar a pesquisa de ponta da pós-graduação em Direito diretamente com as demandas concretas da sociedade e com a gestão de políticas públicas de proteção socioassistencial.

O objetivo central do “Pílulas de Direitos Humanos” residiu em levar informações precisas, qualificadas e diretas sobre direitos sociais, garantias fundamentais e canais de proteção diretamente à população mais vulnerável. Tratou-se de uma intervenção educativa e comunitária necessária em um período no qual o isolamento social aprofundou a exclusão daqueles que já se encontravam à margem dos serviços públicos essenciais.

A experiência e os resultados do projeto foram registrados no artigo “*Pílulas de Direitos Humanos: diálogos em tempos de pandemia e a efetivação de políticas públicas intersetoriais*”¹⁶⁶, publicado na Revista de Políticas Públicas do PPGD/UNIRIO. A análise

¹⁶⁶HOGEMANN, Edna Raquel; ARRUDA, Érica Maia Campelo; WERNER, Alessandra. Pílulas de Direitos Humanos: diálogos em tempos de pandemia e a efetivação de políticas públicas intersetoriais. **Revista de Políticas Públicas do PPGD/UNIRIO**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 45-62, 2021.



fundamenta-se, em três eixos principais, a saber: extensão universitária e acesso à Informação, por meio da análise do uso de tecnologias digitais e mídias sociais para a produção de conteúdos jurídicos curtos, diretos e objetivos.; a intersetorialidade e políticas públicas, apresentada por meio da discussão sobre como a articulação entre a universidade pública (pesquisa e extensão) e o órgão gestor estadual fortaleceu a divulgação de canais de proteção e serviços socioassistenciais, além da proteção a grupos vulneráveis, visível pelo registro do impacto pedagógico e informativo de materiais focados na prevenção da violência doméstica, direitos da pessoa com deficiência, igualdade de gênero e combate às discriminações.

Como destacam as autoras, o projeto parte do pressuposto ético-político de que o direito só cumpre sua função emancipatória quando é compreendido e apropriado pelos sujeitos de direitos em seu cotidiano. E por isso destacam que a inserção do projeto no âmbito da extensão universitária reitera o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Mais do que uma difusão passiva de dados, a extensão atua como uma via de mão dupla (*dialogicidade*), em que a universidade aprende com a realidade comunitária ao mesmo tempo em que disponibiliza suas ferramentas teóricas e científicas para a transformação social.

Na avaliação das autoras, para que essa comunicação fosse efetiva, o projeto rompeu com a hegemonia da linguagem jurídica tradicional — marcada pelo "juridiquês" —, adotando rigorosamente a linguagem acessível. Entendeu-se que a sofisticação vocabular frequentemente opera como instrumento de dominação e exclusão social. A tradução de conceitos jurídicos complexos em conteúdos de fácil assimilação é, portanto, uma premissa fundamental para a emancipação social e a construção da cidadania.

O público-alvo do projeto abrange a sociedade civil em sua diversidade, com foco prioritário em grupos vulnerabilizados, líderes comunitários, educadores, estudantes e cidadãos que necessitam de orientação rápida para acessar políticas públicas de assistência social, saúde, trabalho e previdência.

Para alcançar essa audiência, o projeto diversificou sua atuação em multiplataformas virtuais, por meio de Vídeos curtos e audiovisuais contendo Explicações dinâmicas sobre temas urgentes, tais como o requerimento do auxílio emergencial, prevenção à violência doméstica e direitos trabalhistas; Podcasts educativos com Pílulas em áudio projetadas para fácil compartilhamento via aplicativos de mensagem (como o WhatsApp), garantindo baixo consumo de dados e amplo alcance comunitário; Textos, infográficos e e-books, com materiais gráficos simplificados, sínteses de decretos e guias passo a passo para orientação de benefícios,



além de Cartilhas, minicursos e *lives*, que são formatos de formação contínua voltados ao aprofundamento do letramento em direitos humanos e ao combate à desinformação.

4.1. A EVOLUÇÃO DO PROJETO PÍLULAS DE DIREITOS HUMANOS

A democratização da Educação em Direitos Humanos constitui o eixo transversal e a razão de ser da iniciativa. A difusão desses conteúdos operou não apenas como prestação de serviço informativo, mas como um ato de alfabetização jurídica e formação política.

Ao evidenciar que os direitos não são concessões governamentais, mas conquistas históricas respaldadas pelo ordenamento jurídico, o projeto capacita a população para a exigibilidade e fiscalização das políticas públicas. Dessa maneira, o “Pílulas de Direitos Humanos” consolida-se como um exemplo de práxis extensionista capaz de romper os muros acadêmicos e instrumentalizar os sujeitos sociais para a defesa ativa de sua dignidade.

Desde a sua origem com o formato inicial *“Pílulas de Direitos Humanos: Diálogos em Tempos de Pandemia”*, a iniciativa não se limitou ao período pandêmico; ao contrário, persiste, expande-se e ganha novas linguagens e diversificados objetos de pesquisa. O projeto consolidou-se como uma plataforma permanente de comunicação popular em direitos humanos e inovação metodológica.

Exemplo emblemático dessa evolução é o desenvolvimento da ação e cartilha “O Direito Delas: educação jurídica acessível e prevenção da violência de gênero”, idealizada e produzida pelas pesquisadoras vinculadas ao projeto, com foco na prevenção das violências contra as mulheres.

A ação “O Direito Delas” foca no letramento jurídico sobre igualdade de gênero, mecanismos de proteção da Lei Maria da Penha, canais de denúncia, acolhimento e rede de atendimento socioassistencial. Por meio do uso de ilustrações, linguagem visual simplificada e abordagens educativas diretas, a cartilha transforma textos normativos complexos em uma ferramenta prática de empoderamento e autodefesa para as mulheres, demonstrando como o conhecimento extensionista se desdobra em pesquisas e materiais didáticos de alto impacto social.

4.2. A CARTILHA O DIREITO DELAS



Mais do que uma ação isolada, pontual e temática, “O Direito Delas” é uma iniciativa de educação em direitos, prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres, concebida a partir da necessidade de ampliar o acesso à informação, fortalecer a autonomia feminina e aproximar as mulheres da rede de proteção e garantia de direitos. A iniciativa parte da compreensão de que a violência contra a mulher não constitui um problema privado ou restrito às relações de casal, mas representa uma grave violação de direitos humanos e exige respostas articuladas do Poder Público, da sociedade civil e das instituições que integram a rede de atendimento.

A partir da referência dos 20 anos da Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha, marco fundamental para a prevenção, proteção e enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, a produção de material informativo busca transformar o conhecimento sobre direitos em uma ferramenta concreta de proteção, permitindo que mulheres reconheçam situações de violência, saibam onde buscar ajuda e tenham acesso a informações qualificadas para tomar decisões com maior segurança e autonomia.

A Cartilha “O Direito Delas” reconhece que a violência pode assumir diferentes formas e nem sempre deixa marcas visíveis. Assim, o material educativo aborda os tipos de violência previstos na Lei Maria da Penha: violência física, psicológica, sexual, patrimonial, moral e vicária, contribuindo para que as mulheres possam identificar comportamentos e situações que muitas vezes são naturalizados ou invisibilizados no cotidiano. Exemplos comuns do cotidiano são apresentados para facilitar o reconhecimento da possível situação de violência sofrida. A cartilha destaca, por exemplo, que agressões físicas incluem tapas, socos, chutes, empurrões e estrangulamento, enquanto a violência psicológica pode envolver ameaças, humilhações, perseguição, isolamento, vigilância e controle da vida da mulher. A informação compartilhada de forma livre, com linguagem simplificada, permite o aprendizado de mulheres, meninas, reforçando a observação de sinais de alerta nas relações do dia a dia, como também tem potencial de atingir homens e meninos, aguçando a percepção dos seus atos e dos demais, ao reforçar que algumas atitudes naturalizadas e reproduzidas pelo tempo podem significar violência de fato.

A proposta também tem como eixo central a divulgação dos direitos assegurados às mulheres em situação de violência. O material pretende disseminar informações sobre o direito à proteção, ao atendimento respeitoso, à assistência jurídica, à saúde, ao trabalho, à privacidade e à preservação de documentos e dados pessoais. Também estão apresentadas informações



sobre medidas protetivas de urgência, destacando que a mulher não precisa esperar uma nova agressão para buscar proteção. Entre as medidas possíveis estão o afastamento do agressor do lar, a proibição de aproximação e contato, a restrição de acesso a determinados locais, medidas relacionadas ao porte de armas, acompanhamento psicossocial, alimentos provisórios, restrição de visitas aos filhos e proteção patrimonial.

Outro aspecto fundamental da iniciativa está no fortalecimento de divulgação contínua sobre a rede de proteção e atendimento. “O Direito Delas” buscará orientar as participantes sobre os serviços que podem ser buscados diante de uma situação de violência, incluindo Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher ou qualquer delegacia, Defensoria Pública, Ministério Público, Juizados de Violência Doméstica, CRAS, CREAS, unidades de saúde e serviços especializados de atendimento à mulher. Da mesma forma, a cartilha também divulga os canais de emergência e orientação, especialmente o 190, em situações de perigo imediato, e o 180, Central de Atendimento à Mulher.

Na elaboração da cartilha, teve-se como princípio a perspectiva de que informação também é proteção. Muitas mulheres permanecem em situações de violência por desconhecerem seus direitos, por medo, dependência econômica, isolamento social, ausência de uma rede de apoio ou pela dificuldade de identificar determinadas práticas como formas de violência. Por isso, busca-se levar informação de maneira acessível, acolhedora e humanizada, evitando a culpabilização da vítima e reforçando que a responsabilidade pela violência é de quem a pratica.

Além da cartilha, a iniciativa dentro do Projeto de Extensão Pílulas de Direitos Humanos promove ações como palestras, rodas de conversa, oficinas, campanhas educativas, distribuição de materiais informativos, formação de agentes multiplicadores e ações territoriais junto às comunidades. A metodologia estimula a participação das mulheres, possibilitando o diálogo sobre situações concretas, o esclarecimento de dúvidas e a identificação dos caminhos existentes para acesso à proteção e aos serviços públicos.

Um dos diferenciais do “O Direito Delas” será a utilização da cartilha educativa como instrumento de mobilização e orientação. O material apresenta uma linguagem direta e acessível, reunindo informações essenciais sobre a Lei Maria da Penha, as diferentes manifestações da violência, os direitos das mulheres, as medidas protetivas, os serviços da rede e orientações básicas de segurança. A cartilha também orienta a elaboração de um plano de segurança, incluindo a identificação de uma pessoa de confiança, definição de uma palavra



para pedir ajuda, identificação de local seguro, preservação de documentos e construção de uma rede de apoio.

Com a disseminação da cartilha é possível alcançar mulheres de diferentes faixas etárias e contextos sociais, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade ou que tenham dificuldade de acesso às informações e aos serviços da rede de proteção.

A iniciativa segue os princípios da dignidade humana, igualdade, equidade, autonomia, não discriminação, acolhimento, prevenção e proteção integral, reconhecendo que cada mulher possui uma trajetória e necessidades específicas. Dessa forma, pretende-se contribuir para uma cultura de respeito aos direitos das mulheres e para o fortalecimento das políticas públicas de enfrentamento à violência.

Mais do que informar, o “O Direito Delas” pretende criar uma rede de conhecimento, acolhimento e proteção. A mensagem central é que nenhuma mulher deve enfrentar a violência sozinha. Toda mulher tem direito a ser ouvida, protegida e respeitada, bem como a reconstruir sua vida com segurança e dignidade.

Assim, a cartilha “O Direito Delas” se apresenta como uma estratégia de educação em direitos e prevenção da violência contra as mulheres, utilizando a informação como instrumento de transformação social, fortalecimento da cidadania e acesso às políticas públicas. Ao disseminar conhecimento sobre direitos e sobre a rede de proteção, a iniciativa busca contribuir para que cada mulher possa reconhecer a violência, buscar ajuda, romper ciclos de violência e exercer plenamente seu direito a uma vida livre de violência, com segurança, respeito, liberdade e dignidade.

4.3. A CARTILHA COMO TECNOLOGIA SOCIAL DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

O projeto de extensão universitária “Pílulas de Direitos Humanos” surge no âmbito da Escola de Ciências Jurídicas e Políticas e do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), sob a coordenação da Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann e contando com a atuação de pesquisadoras vinculadas ao Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social (GPDHTS). Historicamente, a ciência jurídica foi construída sob pilares de hermetismo, formalismo e erudição acadêmica, resultando em um acentuado distanciamento entre as instituições do Estado, os centros universitários e a



sociedade civil. A superação desse abismo dogmático torna-se indispensável para a efetivação concreta dos direitos fundamentais, partindo da premissa de que o conhecimento jurídico não deve permanecer restrito aos espaços acadêmicos e institucionais.

A sustentação epistemológica e pedagógica da iniciativa encontra-se profundamente ancorada na Doutrina de Educação em Direitos Humanos (EDH). Essa fundamentação dialoga diretamente com a Pedagogia do Oprimido e a perspectiva libertadora de Paulo Freire^{167, 168}, bem como com as formulações teóricas de Vera Maria Candau¹⁶⁹ e Susana Sacavino¹⁷⁰, Maria Victoria Benevides¹⁷¹ e Aida Monteiro¹⁷², além de estar rigorosamente alinhada aos referenciais normativos do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos¹⁷³, das Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos¹⁷⁴ e da Declaração das Nações Unidas sobre Educação e Formação em Direitos Humanos¹⁷⁵. A Educação em Direitos Humanos estabelece que o ensino do Direito não se reduz à mera transmissão passiva de códigos, leis e dogmas normativos; trata-se de um processo permanente, ético-político e transformador de alfabetização jurídica e formação cidadã¹⁷⁶. Sob o prisma freiriano, a verdadeira educação pressupõe a dialogicidade e a conscientização prática, na qual o direito só cumpre sua função emancipatória quando o sujeito compreende a sua realidade social, reconhece-se como titular ativo de direitos e adquire capacidade crítica para exigir o cumprimento das garantias estatais (FREIRE).

¹⁶⁷FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 65. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

¹⁶⁸FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 58. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

¹⁶⁹CANDAU, Vera Maria et al. *Educação em direitos humanos e formação de educadores/as*. Rio de Janeiro: Novas Buscas.

¹⁷⁰SACAVINO, Susana. Educação em direitos humanos na América Latina: desafios e perspectivas. In: CANDAU, Vera Maria (org.). *Cultura, linguagem e subjetividade no ensinar e aprender*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. p. 113-132.

¹⁷¹BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 92, p. 33-39.

¹⁷²MONTEIRO, Aida Maria; SILVA, Aida Cristina Terreri Siqueira e (org.). *Educação em direitos humanos: compromisso com a formação cidadã*. Recife: Editora Universitária da UFPE.

¹⁷³Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: PNEDH. Brasília, DF: SEDH/MEC/MJ/Unesco.

¹⁷⁴Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução nº 1, de 30 de maio de 2012. Estabelece as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Brasília, DF: CNE/CP.

¹⁷⁵ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Declaração das Nações Unidas sobre Educação e Formação em Direitos Humanos: Resolução nº 66/137. Nova York: ONU.

¹⁷⁶RODRIGUES, Cândida da Silva; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares (org.). *Direitos humanos e educação: teoria, políticas e práticas*. João Pessoa: Editora da UFPB.



A assimetria no acesso à informação manifesta-se em múltiplos níveis cotidianos. Primeiramente, parcela expressiva das mulheres não reconhece determinadas agressões, tais como a violência psicológica, a patrimonial, a moral e a sexual no âmbito conjugal, como violações de direitos tipificadas pela Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). A naturalização de comportamentos controladores e abusivos dificulta a percepção da vítima sobre a sua própria condição de vulnerabilidade. Em segundo lugar, mesmo quando a violência é identificada, é frequente o desconhecimento sobre os canais de atendimento, o funcionamento das medidas protetivas de urgência e a dinâmica da Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Essa fragilidade de percepção e orientação reflete aquilo que Sueli Carneiro denomina como o esgotamento das propostas universalistas de direitos, as quais ignoram como as assimetrias sociais impactam a apreensão da norma jurídica:

Sendo assim, as propostas universalistas da luta das mulheres não só mostram a sua fragilidade, como a impossibilidade de as reivindicações que daí advêm, tornarem-se viáveis para enfrentar as especificidades do racismo brasileiro.

A sobreposição de vulnerabilidades de gênero, raça e classe amplia os obstáculos de acesso às instâncias protetivas. Para mulheres negras e periféricas, a distância em relação ao aparato normativo é agravada por estigmas históricos e pela desconfiança nas instituições de Estado. A democratização da informação jurídica, mediante a tradução do texto normativo para uma linguagem acessível, desprovida de terminologias herméticas, atua como condicionante da cidadania. A difusão clara dos instrumentos de proteção constitui, assim, um vetor essencial para o fortalecimento da autonomia feminina e para o rompimento dos ciclos de violência antes de sua escalada letal.

As respostas estatais ao fenômeno da violência contra as mulheres pautaram-se, historicamente, pelo viés predominantemente repressivo e punitivo. Contudo, a dogmática penal isolada tem se mostrado insuficiente para conter os índices de agressão, uma vez que atua precipuamente *ex post facto*, sem incidir sobre as estruturas socioculturais que geram a violência. Por constituir um fenômeno fundado em padrões históricos de desigualdade de gênero e patriarcalismo, o combate à violência exige intervenções estruturais de caráter preventivo e pedagógico.

Nesse cenário, a Educação em Direitos Humanos insere-se como uma política pública transformadora. Concebida não apenas como instrução formal, mas como um processo permanente, contínuo e emancipatório, essa abordagem educacional visa à conscientização



crítica dos sujeitos sobre sua dignidade e sobre a necessidade de respeito à alteridade. No âmbito das relações de gênero, ela desempenha funções estratégicas fundamentais para a transformação sociocultural.

Em primeiro lugar, a educação em direitos humanos atua na desnaturalização da violência ao questionar papéis sociais rígidos de gênero e desmistificar discursos morais que justificam a dominação ou a submissão feminina. Em segundo lugar, consolida-se como um mecanismo de prevenção primária ao incidir na formação de valores pautados na equidade, prevenindo o surgimento do comportamento violento por meio de uma alteração cultural profunda. Além disso, confere eficácia normativa à própria legislação, alinhando-se ao artigo 8º da Lei nº 11.340/2006, que estabelece expressamente a integração de diretrizes educativas e a promoção de valores éticos de não violência como eixos centrais da política pública de prevenção. Por fim, fomenta o combate aos estereótipos institucionais ao promover a reflexão crítica no meio social e comunitário, impedindo que a busca por socorro seja recebida com o julgamento moral da conduta da vítima.

Conforme apontam Carmen Hein de Campos e Fabiana Cristina Severi, a produção jurídica crítica feminista demonstra que a superação da violência exige rever os próprios parâmetros culturais que orientam a aplicação do Direito:

A transição de uma política meramente punitiva para uma estratégia de caráter educacional e preventivo transfere o foco da reação estatal pontual para a construção sustentável de uma cultura de paz e respeito aos Direitos Humanos.

A universidade pública possui o dever constitucional de cumprir sua função social, desdobrada pelo princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, previsto no artigo 207 da Constituição Federal de 1988. No campo do Direito, a extensão universitária opera como a via privilegiada para desconstruir o encastelamento acadêmico e promover a democratização do conhecimento jurídico em prol dos setores vulnerabilizados da sociedade.

A extensão constitui uma ponte bidirecional entre a produção teórica das faculdades de Direito e as demandas concretas das comunidades. Ela permite traduzir dogmas e procedimentos complexos em linguagem direta e compreensível, viabilizando a confecção de materiais educativos acessíveis, como cartilhas, guias práticos e oficinas comunitárias. Ao interagir diretamente com o tecido social, o conhecimento acadêmico deixa de ser um saber abstrato e converte-se em ferramenta política de emancipação cidadã.



Na temática do enfrentamento à violência de gênero, a atuação extensionista manifesta seu potencial transformador em múltiplas dimensões operacionais. No âmbito da tradução linguística e normativa, manifesta-se na elaboração de materiais informativos redigidos em linguagem simples, viabilizando que as mulheres identifiquem as diversas formas de violência e conheçam as vias formais de denúncia. No tocante ao fortalecimento de redes, promove a articulação direta da academia com as Delegacias Especializadas, Centros de Referência de Assistência Social e de Assistência Social Especializada, Defensoria Pública e Organizações Não Governamentais locais.

Sob a ótica da interdisciplinaridade, a extensão viabiliza a integração entre o Direito, o Serviço Social, a Psicologia e a Enfermagem, garantindo um acolhimento comunitário holístico, integrado e não revitimizante. Ademais, proporciona um importante retorno metodológico ao subvencionar dados empíricos reais para a pesquisa acadêmica, retroalimentando e aprimorando continuamente o desenho das políticas públicas preventivas.

A práxis extensionista direcionada ao enfrentamento da violência contra a mulher reafirma a tarefa pedagógica da prevenção. A universidade, ao ocupar o espaço público comunitário, cumpre seu papel estratégico na construção da cidadania, atuando como agente ativa na garantia dos Direitos Humanos e no fortalecimento das capacidades institucionais de proteção social.

A superação da violência de gênero exige o entrelaçamento entre a revisão das estruturas normativas, a implementação de políticas públicas preventivas e a efetiva democratização do saber jurídico. A Educação em Direitos Humanos, articulada por meio de ações extensionistas contínuas e sensíveis às assimetrias de raça e classe, consolida-se como o instrumento capaz de transformar preceitos constitucionais abstratos em garantias concretas para todas as mulheres.

Nesse horizonte, a extensão universitária atua como a práxis que operacionaliza a Educação em Direitos Humanos. Ao romper com o monólogo acadêmico e com a "educação bancária", a extensão concretiza o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, promovendo uma via de mão dupla na qual a universidade oxigena seus saberes com as vivências comunitárias ao mesmo tempo em que disponibiliza suas ferramentas teóricas para a transformação social. A ruptura com o "juridiquês" e a adoção rigorosa da linguagem simples e acessível tornam-se, portanto, um imperativo ético e epistemológico, visto que a sofisticação vocabular desmedida frequentemente opera como mecanismo elitista de



dominação e exclusão social. Traduzir o Direito para uma linguagem compreensível é o primeiro passo para democratizar o poder e viabilizar a autodefesa dos grupos vulnerabilizados.

A ação e a cartilha focam no letramento jurídico abrangente e no enfrentamento das violências contra as mulheres, abordando didaticamente a tipologia das agressões — física, psicológica, sexual, patrimonial, moral e vicária —, o funcionamento e a solicitação das medidas protetivas de urgência, o detalhamento da rede de atendimento socioassistencial e de justiça (como DEAMs, Defensoria Pública, Ministério Público, Juizados de Violência Doméstica, CRAS e CREAS), os canais de emergência (190 e 180) e a elaboração de planos individuais de segurança e redes de apoio. Sob a ótica teórica da Educação em Direitos Humanos, a cartilha *O Direito Delas* ultrapassa a condição de mero panfleto informativo para consolidar-se como uma verdadeira tecnologia social de prevenção e emancipação¹⁷⁷. Ela atua ao traduzir o conhecimento especializado, facilitar o acesso à informação, ampliar a consciência de direitos, permitir a identificação precoce de situações de abuso, fortalecer a autonomia feminina, instrumentalizar multiplicadores comunitários e ampliar a capilaridade das políticas públicas estatais.

Embora apresente significativas potencialidades — como baixo custo de reprodução, ampla circulação, flexibilidade pedagógica para uso em escolas e comunidades e o fortalecimento da articulação entre universidade e sociedade —, a análise crítica do projeto revela desafios contínuos que precisam ser enfrentados. Dentre eles, destacam-se as barreiras de alcance territorial em áreas periféricas ou rurais, a garantia de acessibilidade digital, a necessidade de atualização normativa permanente, a sustentabilidade e continuidade institucional das ações e a formulação de métricas para a medição contínua do impacto social. Em suma, produtos extensionistas de Educação em Direitos Humanos demonstram que a universidade pública cumpre seu papel social mais nobre quando coloca o conhecimento científico a serviço da cidadania, transformando normas jurídicas abstratas em ferramentas acessíveis e empoderadoras para o fortalecimento da autonomia feminina e a garantia de uma vida livre de violência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

¹⁷⁷ MONTEIRO, Aida Maria; SILVA, Aida Cristina Terreri Siqueira e (org.). *Educação em direitos humanos: compromisso com a formação cidadã*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.



Caminha-se para a finalização do presente ensaio, tendo por pressuposto essencial que o enfrentamento à violência contra as mulheres constitui um desafio complexo que exige respostas igualmente complexas, permanentes e articuladas. Ao longo deste estudo, buscou-se demonstrar que a efetividade da Lei nº 11.340/2006 — Lei Maria da Penha — não depende exclusivamente da existência de um marco normativo avançado ou da atuação repressiva e sancionatória do Estado. Embora a responsabilização dos agressores e a existência de mecanismos de proteção sejam indispensáveis, a superação das estruturas que sustentam a violência de gênero pressupõe investimentos contínuos em prevenção, educação, informação, formação e capacitação dos diferentes sujeitos e instituições envolvidos na proteção dos direitos das mulheres.

Nesse horizonte analítico, a prevenção deve ser compreendida como dimensão estruturante das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher. Prevenir significa atuar antes da ocorrência da violência, questionando padrões culturais, estereótipos de gênero e relações assimétricas de poder historicamente naturalizadas. Significa, igualmente, construir condições para que mulheres reconheçam seus direitos, identifiquem situações de violência e conheçam os mecanismos institucionais disponíveis para sua proteção. Trata-se, portanto, de deslocar parcialmente o foco das políticas públicas da resposta exclusivamente posterior ao dano para estratégias capazes de produzir transformações sociais e culturais de caráter duradouro.

A formação permanente dos profissionais que integram a rede de atendimento e proteção constitui outro elemento indispensável para a concretização das diretrizes estabelecidas pela Lei Maria da Penha. A atuação de agentes públicos das áreas da segurança, justiça, saúde, educação e assistência social demanda conhecimentos específicos sobre violência de gênero, direitos humanos e atendimento humanizado. A ausência de capacitação adequada pode resultar na reprodução de preconceitos, na invisibilização das múltiplas formas de violência e em processos de revitimização institucional. Por essa razão, a qualificação profissional não deve ser concebida como ação episódica, mas como componente permanente das políticas públicas de prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres.

Também se evidenciou a centralidade da educação em direitos humanos como instrumento de transformação cultural. A violência de gênero não pode ser enfrentada apenas mediante a intervenção estatal após sua ocorrência, pois suas raízes encontram-se em valores, práticas e discursos socialmente construídos. A educação possui, nesse sentido, potencial para



estimular o reconhecimento da igualdade, da dignidade humana e do respeito às diferenças, contribuindo para a desconstrução de padrões discriminatórios e para a construção de relações sociais livres de violência. A disseminação de conhecimentos sobre direitos humanos e direitos das mulheres constitui, assim, importante estratégia de prevenção.

A acessibilidade da informação jurídica igualmente se apresenta como condição relevante para o fortalecimento da cidadania e do acesso à justiça. O conhecimento sobre os direitos previstos na legislação, os serviços disponíveis e os mecanismos de proteção podem ampliar a capacidade das mulheres de identificar situações de violência e buscar apoio institucional. Entretanto, a linguagem técnica e a distância entre o conhecimento jurídico especializado e a experiência cotidiana da população frequentemente constituem obstáculos à efetivação dos direitos. Torna-se necessário, portanto, desenvolver instrumentos capazes de traduzir conteúdos jurídicos complexos para linguagens acessíveis, sem comprometer a qualidade e a precisão das informações.

É nesse contexto que as universidades podem desempenhar papel estratégico por meio da extensão universitária. Ao promover a circulação social do conhecimento e aproximar a produção acadêmica das demandas concretas da sociedade, a extensão contribui para superar a separação entre universidade e comunidade. Projetos extensionistas orientados pela perspectiva dos direitos humanos podem constituir espaços privilegiados de formação cidadã, diálogo social e democratização do acesso ao conhecimento. Mais do que transferir unilateralmente saberes produzidos no ambiente acadêmico, a extensão possibilita processos de interação e construção coletiva de conhecimentos socialmente relevantes.

A experiência do projeto Pílulas de Direitos Humanos, da UNIRIO, evidencia esse potencial. Ao desenvolver ações voltadas à difusão de conteúdos relacionados aos direitos humanos, o projeto contribui para a ampliação do acesso à informação e para o fortalecimento de uma cultura de direitos. No campo específico da prevenção da violência contra as mulheres, a elaboração da cartilha O Direito Delas representa uma iniciativa de particular relevância, ao reunir e apresentar, em linguagem acessível, informações sobre direitos, mecanismos de prevenção e instrumentos de proteção disponíveis às mulheres em situação de violência.

A cartilha pode ser compreendida, nesse sentido, como instrumento de educação jurídica popular e como uma tecnologia social de prevenção. Sua relevância não reside apenas no conteúdo informativo que disponibiliza, mas também em sua capacidade de estabelecer pontes entre o conhecimento jurídico e a realidade social. Ao democratizar informações sobre



a Lei Maria da Penha e sobre os direitos das mulheres, materiais dessa natureza podem contribuir para o fortalecimento da autonomia, para o reconhecimento precoce de situações de violência e para a ampliação das possibilidades de acesso à rede de proteção e à justiça.

Os resultados da reflexão desenvolvida permitem sustentar, portanto, que políticas públicas efetivas de enfrentamento à violência contra as mulheres devem ser construídas a partir de uma perspectiva intersetorial e cooperativa. A prevenção exige a articulação entre Estado, Universidade, Escola, Rede de Proteção e Sociedade Civil, reconhecendo que nenhum desses atores, isoladamente, possui condições de responder à complexidade do problema. A atuação integrada possibilita combinar recursos institucionais, conhecimentos especializados, experiências comunitárias e estratégias educativas capazes de ampliar o alcance das políticas públicas.

Como perspectiva para o aperfeiçoamento dessas políticas, defende-se a incorporação sistemática de materiais produzidos no âmbito da extensão universitária às estratégias permanentes de formação profissional, campanhas educativas, atividades escolares e ações desenvolvidas pelas redes comunitárias. Cartilhas, conteúdos audiovisuais, materiais digitais e outras ferramentas de educação em direitos humanos podem constituir importantes instrumentos complementares às políticas estatais, especialmente quando produzidos de forma acessível, contextualizada e comprometida com as necessidades dos diferentes públicos.

Por fim, a plena efetividade da Lei Maria da Penha pressupõe que a sociedade não apenas conheça a existência da violência e seus mecanismos jurídicos de responsabilização, mas desenvolva capacidades coletivas para preveni-la, reconhecê-la e enfrentá-la. Nesse processo, a formação permanente, a educação em direitos humanos e a democratização da informação assumem papel central. A experiência do projeto Pílulas de Direitos Humanos e da cartilha O Direito Delas demonstra que a universidade pode contribuir concretamente para essa tarefa, transformando conhecimento acadêmico e jurídico em instrumentos socialmente acessíveis de cidadania e prevenção. Assim, fortalecer a extensão universitária e integrá-la às políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres representa não apenas uma possibilidade institucional, mas uma estratégia relevante para aproximar os direitos formalmente reconhecidos de sua efetiva realização na vida cotidiana das mulheres.

REFERÊNCIAS



BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e direitos humanos.** *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 92, p. 33-39, fev. 1995.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. **Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...].** [Lei Maria da Penha]. Brasília, DF: Presidência da República, 2006b.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: PNEDH.** Brasília, DF: SEDH/MEC/MJ/Unesco, 2006a.

BRASIL. Lei nº 15.398, de 30 de abril de 2026. **Institui o Programa Antes que Aconteça, estruturado, entre outras bases, em educação, formação e capacitação para prevenção e enfrentamento da violência contra a mulher.**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.537.713/MG. Tema nº 1.412 de Repercussão Geral.** Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: J. S. O. Relator: Min. Edson Fachin, 19 de agosto de 2026. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/>. Acesso em: 26 out. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução nº 1, de 30 de maio de 2012. **Estabelece as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos.** Brasília, DF: CNE/CP, 2012.

CAMPOS, Carmen Hein de. **A CPMI da Violência contra a Mulher e a implementação da Lei Maria da Penha.** *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 519-531, maio-ago. 2015.

CAMPOS, Carmen Hein de e SEVERI, Fabiana Cristina. **Violência contra mulheres e a crítica jurídica feminista: breve análise da produção acadêmica brasileira.** *Revista Direito Práx.* Rio de Janeiro, Vol. 10, N. 02, 2019, p. 962-990.

CANDAU, Vera Maria; SACAVINO, Susana (org.). **Educar em direitos humanos: construir democracia.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

CANDAU, Vera Maria *et al.* **Educação em direitos humanos e formação de educadores/as.** Rio de Janeiro: Novas Buscas, 2013.

CARNEIRO, Sueli. **Mulheres em movimento.** *Estudos Avançados*, v. 17, n. 49, p. 117-132, 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 58. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** 65. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

HOGEMANN, Edna Raquel; ARRUDA, Érica Maia Campelo; WERNER, Alessandra. **Pílulas de Direitos Humanos: diálogos em tempos de pandemia e a efetivação de políticas públicas intersetoriais.** *Revista de Políticas Públicas do PPGD/UNIRIO*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 45-62, 2021.



MONTEIRO, Aida Maria; SILVA, Aida Cristina Terreri Siqueira e (org.). **Educação em direitos humanos: compromisso com a formação cidadã**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Assembleia Geral. Declaração das Nações Unidas sobre Educação e Formação em Direitos Humanos: Resolução nº 66/137**. Nova York: ONU, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris: Assembleia Geral das Nações Unidas**, 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration>>. Acesso em: 29 ago. 2026.

PASINATO, Wânia. **Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios**. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 532-545, jan./abr. 2015.

RODRIGUES, Cândida da Silva; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares (org.). **Direitos humanos e educação: teoria, políticas e práticas**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

SACAVINO, Susana. **Educação em direitos humanos na América Latina: desafios e perspectivas**. In: CANDAU, Vera Maria (org.). *Cultura, linguagem e subjetividade no ensinar e aprender*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. p. 113-132.

UNESCO. **Plano de ação: Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos**. Brasília: UNESCO, 2012.



A ATUAÇÃO EM REDE NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: UM ESTUDO DE CASO SOBRE INTERSETORIALIDADE E PROTEÇÃO INTEGRAL

NETWORK-BASED APPROACHES TO COMBATING VIOLENCE AGAINST WOMEN: A CASE STUDY ON INTERSECTORAL COOPERATION AND COMPREHENSIVE PROTECTION

Yasmin Juventino Alves Arbex¹⁷⁸

Tamires Ferreira Leite¹⁷⁹

Stephanie Dos Santos Alexandre Duarte¹⁸⁰

RESUMO

A violência contra a mulher constitui fenômeno multidimensional, cujas consequências podem demandar a atuação de diferentes instituições e políticas públicas. A Lei nº 11.340/2006, denominada Lei Maria da Penha, representou importante mudança de paradigma ao estabelecer mecanismos de prevenção, assistência e proteção e prever a realização de ações articuladas entre diferentes setores. O presente artigo objetiva analisar, a partir de um estudo de caso acompanhado por um Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM), de que maneira a articulação entre diferentes instituições e políticas públicas contribuiu para a construção de uma resposta protetiva. Adota-se abordagem qualitativa, de caráter descritivo e analítico, mediante estudo de caso associado à pesquisa bibliográfica e documental. O percurso analisado envolveu instituição de ensino, segurança pública, saúde, atendimento especializado, sistema de justiça e serviços pertencentes à rede de outro município. A análise evidencia que a existência de diferentes equipamentos não assegura, isoladamente, a integralidade da proteção, sendo relevantes a comunicação entre os serviços, a complementaridade de suas competências e a continuidade do atendimento. O caso demonstra, ainda, a importância da articulação intermunicipal quando a trajetória de proteção ultrapassa os limites territoriais do atendimento inicial. Conclui-se que a intersectorialidade constitui elemento relevante para a construção de respostas capazes de considerar as diferentes necessidades decorrentes da violência, transformando intervenções institucionais distintas em um percurso articulado de proteção.

¹⁷⁸ Advogada. Doutora em Direito pela Unesa. Mestre em Direito pela Unisal. Especialista em Direito pela PUC Minas. Graduada em Direito pela UBM.

¹⁷⁹ Psicóloga. pós-graduada em Psicologia Infantil e em Teoria Cognitivo-Comportamental pela FACUMINAS. Atualmente, cursa pós-graduação em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Possui experiência profissional na gestão de políticas públicas, com atuação nas áreas de Direitos Humanos, Assistência Social e Proteção Social Especial, desenvolvendo atividades relacionadas à promoção, proteção e garantia de direitos e ao atendimento de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social.

¹⁸⁰ Graduada em psicologia pelo Centro Universitário de Barra Mansa, pós graduada em neuropsicologia e psicologia educacional pela Neuro Centro Universitário Salesiano de São Paulo. Coordenadora do Centro de Atendimento à Mulher (CEAM).



Palavras-chave: violência contra a mulher; Lei Maria da Penha; políticas públicas;

ABSTRACT

Violence against women is a multidimensional phenomenon whose consequences may require the involvement of different institutions and public policies. Law No. 11,340/2006, known as the Maria da Penha Law, represented an important paradigm shift by establishing mechanisms for prevention, assistance, and protection, as well as providing for coordinated action among different sectors. This article aims to analyze, through a case study conducted at a Specialized Center for Assistance to Women (CEAM), how the coordination between different institutions and public policies contributed to the development of a protective response. A qualitative, descriptive, and analytical approach was adopted, based on a case study combined with bibliographic and documentary research. The analyzed pathway involved an educational institution, public security services, health services, specialized assistance, the justice system, and services belonging to the support network of another municipality. The analysis shows that the mere existence of different services does not, by itself, ensure comprehensive protection; communication among services, complementarity of their respective responsibilities, and continuity of care are also essential. The case further highlights the importance of intermunicipal coordination when the protection pathway extends beyond the territorial boundaries of the initial assistance. It is concluded that intersectoral coordination is a relevant element in building responses capable of addressing the different needs arising from violence, transforming distinct institutional interventions into a coordinated pathway of protection.

Keywords: violence against women; Maria da Penha Law; public policies.

INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher constitui fenômeno complexo, multidimensional e estrutural, cujas consequências ultrapassam a esfera privada e podem repercutir sobre diferentes dimensões da vida da mulher, como sua integridade física e psicológica, autonomia, relações familiares, condições socioeconômicas, saúde, segurança e acesso à justiça. Essa multiplicidade de repercussões demonstra que seu enfrentamento não pode se limitar à atuação isolada de uma instituição, exigindo respostas capazes de articular diferentes áreas das políticas públicas.

No Brasil, a proteção jurídica dos direitos das mulheres passou por profundas transformações ao longo das últimas décadas. A Constituição da República de 1988 representou importante marco nesse processo ao consagrar a igualdade entre homens e mulheres e estabelecer a igualdade de direitos e deveres no âmbito da sociedade conjugal. Tais avanços, contudo, não foram suficientes para eliminar estruturas históricas de desigualdade nem para assegurar, isoladamente, respostas adequadas às especificidades da violência praticada contra as mulheres, como demonstra o próprio percurso histórico e normativo desenvolvido neste trabalho.



A promulgação da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, denominada Lei Maria da Penha, representou importante mudança nesse cenário. Influenciada pelos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e pelo reconhecimento da responsabilidade estatal diante da violência doméstica e familiar, a legislação estabeleceu mecanismos específicos de prevenção, assistência e proteção, ampliando a compreensão da resposta estatal para além da responsabilização do agressor. A violência doméstica e familiar passa, assim, a ser expressamente compreendida como violação de

A Lei Maria da Penha também possui especial relevância por estabelecer que a política pública de enfrentamento à violência doméstica e familiar deve ser desenvolvida mediante um conjunto articulado de ações. A complexidade das situações vivenciadas pelas mulheres pode exigir respostas provenientes da segurança pública, saúde, assistência social, educação, sistema de justiça e serviços especializados, entre outros. Dessa forma, a existência de diferentes portas de entrada e de distintas necessidades ao longo do atendimento evidencia a importância de compreender não apenas quais serviços integram a rede, mas de que maneira suas atuações podem se conectar.

É nesse contexto que a intersetorialidade adquire relevância para as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher. A existência de diferentes instituições não assegura, por si só, a integralidade da proteção. A atuação em rede pressupõe que as competências específicas dos diferentes atores possam se complementar, evitando que a mulher seja submetida a uma sucessão de encaminhamentos desarticulados. Como discutido ao longo deste estudo, a articulação envolve elementos como comunicação entre os serviços, definição de responsabilidades, construção de fluxos e continuidade do atendimento.

A questão assume particular importância diante de situações complexas, nas quais uma mesma mulher podem necessitar de diferentes intervenções em curto período e, inclusive, de continuidade da proteção em território diverso daquele onde ocorreu o atendimento inicial. Nessas circunstâncias, a organização da resposta institucional ultrapassa as competências individuais de cada equipamento e coloca em evidência a capacidade de articulação da própria rede.

A partir dessa perspectiva, o presente artigo tem como objeto a atuação em rede no enfrentamento à violência contra a mulher, analisada a partir de um caso concreto acompanhado por um Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM). O caso selecionado envolveu situação de cárcere privado e múltiplas formas de violência, tendo mobilizado diferentes instituições desde a identificação da situação até a continuidade do atendimento. O percurso iniciou-se a partir da comunicação realizada por intermédio de uma instituição de ensino, seguida do acionamento da segurança pública, resgate da mulher, atendimento hospitalar, atuação do CEAM e posterior articulação com serviços pertencentes à rede de outro município.

Diante desse recorte, estabelece-se como problema de pesquisa a seguinte questão: de que forma a atuação articulada de diferentes políticas públicas e instituições contribuiu para a construção de uma resposta protetiva no caso analisado?



Parte-se da hipótese de que, diante da multidimensionalidade da violência doméstica e familiar, a proteção da mulher não pode ser alcançada integralmente pela atuação isolada de uma única instituição, dependendo da articulação entre diferentes serviços e políticas públicas. Considera-se, ainda, que a simples realização de encaminhamentos entre equipamentos não caracteriza necessariamente uma atuação intersetorial, sendo necessário observar a existência de comunicação, complementaridade entre competências e continuidade do atendimento.

O objetivo geral consiste em analisar, a partir de um estudo de caso acompanhado por um Centro Especializado de Atendimento à Mulher, de que maneira a articulação entre diferentes instituições e políticas públicas contribuiu para a construção da resposta protetiva destinada à mulher em situação de violência. Como objetivos específicos, busca-se compreender a evolução da proteção jurídica das mulheres e sua relação com a construção de políticas públicas de enfrentamento à violência; reconstruir o percurso institucional do caso, identificando os diferentes serviços acionados e as providências adotadas; analisar a atuação dos atores envolvidos a partir das categorias de rede de atendimento, intersetorialidade e integralidade; e identificar, no percurso analisado, elementos que permitam distinguir o mero encaminhamento entre serviços da articulação institucional.

A justificativa para a realização da pesquisa decorre da necessidade de compreender como a previsão normativa de atuação articulada se manifesta diante de uma situação concreta. A análise do percurso institucional permite deslocar a discussão do plano exclusivamente normativo para a realidade do atendimento, possibilitando observar como diferentes serviços são acionados, quais competências são mobilizadas e de que maneira a continuidade da proteção pode exigir articulações que ultrapassem os limites de uma única instituição ou território. O caso selecionado apresenta especial pertinência por envolver diferentes portas de entrada, múltiplas políticas públicas e articulação intermunicipal.

Quanto à metodologia, a pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter descritivo e analítico, desenvolvida mediante estudo de caso, associado à pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica fornece suporte às discussões relacionadas à evolução dos direitos das mulheres, à violência baseada no gênero, às políticas públicas de enfrentamento, à atuação em rede, à intersetorialidade e à integralidade. A pesquisa documental compreende a legislação pertinente, documentos oficiais relacionados às políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher e registros institucionais relativos ao caso selecionado.

O estudo de caso é empregado com a finalidade de reconstruir o percurso institucional e examinar a participação dos diferentes serviços acionados diante de uma situação concreta de violência. Não se pretende, a partir de um único caso, generalizar conclusões acerca do funcionamento de todas as redes de atendimento, mas identificar elementos que permitam compreender como a articulação entre diferentes competências pode contribuir para a construção e continuidade da proteção.

Em razão da natureza sensível das informações analisadas, são preservadas a identidade e a privacidade das pessoas envolvidas, mediante supressão ou alteração dos elementos identificadores que não sejam indispensáveis à compreensão do caso. O próprio relato utilizado



como base para o estudo adota identificação fictícia para a usuária e registra a preservação de seus dados identificatórios.

Para fins de análise, o percurso institucional é observado a partir da identificação da situação de violência, dos serviços acionados, das providências adotadas por cada ator e das conexões estabelecidas entre as diferentes intervenções. A análise concentra-se especialmente na complementaridade das competências, na comunicação entre os serviços, na continuidade do atendimento, na articulação intermunicipal e na preservação da autonomia da mulher.

O trabalho encontra-se estruturado em três capítulos. O primeiro apresenta a evolução da proteção jurídica dos direitos das mulheres, a mudança de paradigma promovida pela Lei Maria da Penha e a passagem da proteção normativa para a construção de políticas públicas. O segundo reconstrói o percurso do caso, desde a situação de violência e sua identificação até o resgate, atendimento especializado, desdobramentos jurídicos e continuidade da proteção. O terceiro analisa a atuação dos diferentes atores a partir das categorias de rede, intersectorialidade e proteção integral, discutindo as possibilidades e os desafios relacionados à construção de respostas articuladas.

1. DA CONQUISTA DE DIREITOS À CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

1.1 A evolução da proteção jurídica dos direitos das mulheres no Brasil

Antes de se abordar o funcionamento dos atendimentos em rede previstos pela Lei Maria da Penha, é necessário revisitar, ainda que brevemente, o contexto histórico que antecedeu sua criação, sobretudo porque essa importante legislação completa vinte anos de existência.

A edição da Lei Maria da Penha não decorreu exclusivamente de uma iniciativa espontânea do Estado brasileiro voltada ao aprimoramento da proteção das mulheres, mas foi fortemente impulsionada pelos compromissos internacionais assumidos pelo país e por sua responsabilização perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Após sofrer duas tentativas de homicídio e diante da ausência de resposta efetiva da Justiça brasileira, Maria da Penha Maia Fernandes, com o apoio de organizações de direitos humanos, levou seu caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), buscando a responsabilização do Estado pela tolerância e omissão diante da violência sofrida.



Diante da atuação do Sistema Interamericano, o Brasil foi responsabilizado pela negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres. Ainda assim, entre a responsabilização internacional e a sanção da Lei nº 11.340/2006 transcorreram aproximadamente cinco anos, evidenciando que a incorporação de mecanismos específicos de proteção às mulheres ocorreu de maneira tardia.

Historicamente, o ordenamento jurídico brasileiro apresentou significativos atrasos no reconhecimento da igualdade entre homens e mulheres. Uma mudança substancial pôde ser observada com a Constituição Federal de 1988, especialmente a partir da consagração expressa da igualdade entre homens e mulheres¹⁸¹ e da igualdade de direitos e deveres no âmbito da sociedade conjugal.¹⁸² A nova ordem constitucional também impôs a releitura da legislação infraconstitucional então vigente. Entretanto, somente com a entrada em vigor do Código Civil de 2002 foram definitivamente afastadas diversas disposições da legislação civil anterior incompatíveis com essa nova realidade constitucional.

O Código Civil de 1916 continha diversas disposições que colocavam a mulher em posição jurídica de inferioridade em relação ao homem. A mulher casada, por exemplo, figurava expressamente no rol das pessoas relativamente incapazes para determinados atos ou para a maneira de exercê-los.¹⁸³ Tratava-se de uma estrutura jurídica que refletia uma organização social marcadamente patriarcal, cujas raízes podem ser relacionadas, guardadas as necessárias diferenças históricas, ao modelo familiar existente na Roma Antiga.

Em Roma havia o poder incontestável do pater famílias. Este era o chefe sob cujas ordens se encontravam os descendentes e a mulher era considerada em condição análoga à de uma filha. Estavam submetidos a ele também aí considerados os bens da família.¹⁸⁴

No ordenamento jurídico brasileiro, a condição de incapacidade relativa da mulher casada somente foi afastada em 1962, com a edição da Lei nº 4.121, conhecida como Estatuto da Mulher Casada, que alterou, entre outros dispositivos, o art. 6º do Código Civil de 1916, retirando a mulher casada do rol dos relativamente incapazes.¹⁸⁵ A alteração representou

¹⁸¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 5º, I.

¹⁸² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 226, § 5º.

¹⁸³ BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, art. 6º, II, em sua redação original.

¹⁸⁴ FERNANDES, A. C. **Direito Civil: Direito de Família. Caxias do Sul: Educs, 2015, p. 46.**

¹⁸⁵ BRASIL. Lei nº 4.121, de 27 de agosto de 1962. Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada, art. 1º.



importante avanço para a autonomia jurídica feminina, embora não tenha sido suficiente para eliminar todas as assimetrias existentes nas relações conjugais.

No âmbito do casamento, a legislação civil anterior também revelava o controle jurídico exercido sobre a sexualidade feminina. O Código Civil de 1916 considerava erro essencial sobre a pessoa do outro cônjuge, apto a fundamentar a anulação do casamento, o “defloramento da mulher, ignorado pelo marido”.¹⁸⁶ Tal previsão evidência como a autonomia sexual e o próprio corpo feminino estiveram submetidos a padrões jurídicos e sociais construídos a partir de expectativas distintas para homens e mulheres.

A limitação da autonomia feminina alcançava igualmente a esfera profissional. Em sua redação original, o Código Civil de 1916 estabelecia que a mulher casada não poderia exercer profissão sem autorização do marido.¹⁸⁷ A legislação também estabelecia restrições à prática de atos patrimoniais e jurídicos pela mulher casada, condicionando determinados negócios e decisões à autorização marital.⁷ A desigualdade jurídica, portanto, não se restringia às relações afetivas e familiares, mas repercutia diretamente sobre a autonomia econômica e social feminina.

No campo profissional, às mulheres foram historicamente reservadas atividades consideradas compatíveis com os papéis sociais que lhes eram atribuídos, sobretudo aquelas relacionadas ao cuidado e ao ambiente doméstico. Embora pudessem desempenhar atividades como cozinhar no âmbito doméstico, eram significativamente menores as oportunidades de reconhecimento profissional e de ocupação de posições de liderança. Da mesma forma, a presença feminina em cargos de chefia, espaços decisórios e funções políticas permaneceu, durante longo período, reduzida.

A Constituição Federal de 1988 tornou ainda mais evidente a incompatibilidade de diversos dispositivos do Código Civil de 1916 com a nova ordem constitucional, reforçando a necessidade de renovação da legislação civil. Dessa forma, após longo período de tramitação legislativa, foi promulgado o Código Civil de 2002, buscando adequar o Direito Privado às profundas transformações sociais e jurídicas ocorridas no Brasil.

O Código Civil surge efetivamente catorze anos depois do início do processo de redemocratização do Brasil, marcado pela promulgação da Constituição da República de 1988,

¹⁸⁶ BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, art. 219, IV.

¹⁸⁷ BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, arts. 233 e 242, em sua redação original.



que instaurou uma nova ordem jurídica no país. Os valores consagrados pela Lei Maior se traduziram em princípios que desde então norteiam o Direito brasileiro. Profundas foram as alterações promovidas pela Constituição no âmbito do Direito de Família, as quais na verdade consolidavam e reconheciam, em sede constitucional, situações sociais que de há muito reclamavam proteção estável.¹⁸⁸

Entretanto, quando se trata da garantia de direitos, é necessário compreender que a proteção jurídica não pode permanecer estática. As normas e, sobretudo, as políticas destinadas à sua concretização precisam acompanhar as transformações sociais e as diferentes formas pelas quais as desigualdades e violências se manifestam. A trajetória dos direitos das mulheres no Brasil demonstra que o reconhecimento formal da igualdade, embora indispensável, não foi suficiente para eliminar estruturas históricas de subordinação ou assegurar, isoladamente, proteção adequada diante da violência de gênero.

É nesse contexto que a Lei nº 11.340/2006 representa relevante mudança de paradigma. Para além da criação de mecanismos destinados à prevenção e repressão da violência doméstica e familiar, a Lei Maria da Penha estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência.¹⁸⁹ Mais do que isso, a própria legislação determina que a política pública de enfrentamento seja desenvolvida por meio de um conjunto articulado de ações entre União, Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações não governamentais, prevendo expressamente a integração entre Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação.¹⁹⁰

A complexidade das situações vivenciadas pelas mulheres ultrapassa, portanto, os limites de atuação de uma única instituição. Se a violência doméstica apresenta repercussões jurídicas, sociais, econômicas, familiares, educacionais e de saúde, sua prevenção e seu enfrentamento igualmente demandam respostas capazes de transitar entre diferentes políticas públicas. Compreender a evolução histórica da proteção jurídica das mulheres permite, assim, avançar para uma das principais dimensões da Lei Maria da Penha: a construção de uma rede de atendimento cuja atuação articulada constitui elemento fundamental para a proteção integral da mulher em situação de violência.

¹⁸⁸ BARBOZA, H. H. **20 Anos do Código Civil: Perspectivas Presentes e Futuras**. 2022.

¹⁸⁹ BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha, arts. 1º e 3º.

¹⁹⁰ BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha, art. 8º, caput e inciso I.



1.2 A Lei Maria da Penha e a mudança de paradigma no enfrentamento à violência contra a mulher

A promulgação da Lei nº 11.340/2006 foi marcada pela compreensão de que a violência contra a mulher é um processo amplo, devendo ser tratada como violação de direitos humanos, exigindo atuação positiva do Estado para o seu enfrentamento.

Esta conclusão parte, não só das transformações do ordenamento jurídico nacional, mas também do processo de internacionalização dos direitos humanos e dos compromissos assumidos pelo Brasil.

Neste sentido, merece destaque a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, denominada Convenção de Belém do Pará, adotada em 1994 e promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996¹⁹¹. Trata-se do marco normativo que reconheceu a violência contra a mulher como violação de direitos humanos e liberdades fundamentais. Destaca também que a violência contra a mulher é fruto da relação história de desigualdade entre homens e mulheres, apontando deveres para o Estado desenvolver mecanismos de prevenção, punição e erradicação dessas práticas.

Conflitos que antes eram compreendidos como algo da esfera privada, passam a ser encaradas como violações que merecem intervenções estatais. São direitos para além do reconhecimento formal da igualdade jurídica, passando a exigir a criação de mecanismos próprios, capazes de combater a violência em suas mais variadas formas.

Em 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos publicou o Relatório nº 54/01¹⁹², reconhecendo a responsabilidade do Estado brasileiro por negligenciar as violações que as mulheres sofriam em suas relações familiares. Ressalte-se que a decisão ultrapassou a dimensão individual do caso, afinal, ficou evidenciado que não havia respostas institucionais específicas para os casos de violência contra a mulher, fato este que fez com que fosse recomendada adoção de medidas específicas para o enfrentamento da situação.

¹⁹¹ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [Decreto nº 1.973/1996 — Planalto](#). Acesso em: 30 ago. 2026.

¹⁹² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório nº 54/01. Caso 12.051: Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil**. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 4 abr. 2001. Disponível em: [Relatório nº 54/01 — CIDH](#). Acesso em: 30 ago. 2026.



Este processo culminou na Lei Maria da Penha, marcada por significativas mudanças na forma como o ordenamento jurídico pátrio passou a enfrentar a violência doméstica e familiar contra a mulher. A sua importância vai além da responsabilização do agressor, afinal, a Lei traz consigo dimensões preventiva, assistenciais e protetivas, estabelecendo um sistema amplo de enfrentamento à violência.

A Lei Maria da Penha, em seu artigo 6º, prevê que a violência contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos. Esta afirmativa afasta por completo o argumento de que a violência doméstica deve ficar restrita à violação privada.

O artigo 7º prevê os seis tipos de violências as quais uma mulher pode ser submetida, quais sejam: a violência física, a psicológica, a moral, a sexual, a patrimonial e a vicária, adicionada recentemente pela Lei 15384/2026.

Deste modo, ao observar os seis tipos de violência trazidas pela Lei Maria da Penha, é possível compreender o motivo pelo qual a resposta institucional não pode ficar restrita à esfera penal. A resposta estatal precisa ser compatível com a multidimensionalidade das consequências da agressão. A intervenção pública precisa ir além de apurar a conduta do agressor, necessita criar condições para que a mulher tenha acesso à proteção e aos serviços necessários diante dos reflexos da violência.

1.3 DA PROTEÇÃO NORMATIVA À CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O reconhecimento jurídico dos direitos das mulheres é só o começo. A efetividade da proteção depende da existência de instrumentos, instituições e políticas capazes de responder às necessidades que surgem diante de situações concretas de violência.

Esta afirmação encontra respaldo no artigo 3º da Lei 11.340/2006, ao assegurar às mulheres condições efetivas para exercerem o direito à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Atribui ao poder público o dever de desenvolver políticas capazes de garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares, no sentido de evitar toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.



Os artigos 8º e 9º da referida lei trazem um aspecto de extrema relevância para o artigo em questão, qual seja: a mulher vítima de violência tem prioridade no atendimento, que deve ser realizado de forma articulada por toda a rede, afinal, a demanda da mulher vítima de violência pode assumir diferentes características, a depender da complexidade do caso.

Portanto, é possível afirmar que a responsabilidade pelo enfrentamento da violência não deve ser atribuída a somente a uma instituição. A legislação assegura que diferentes setores possuem competências capazes de contribuir para a prevenção da violência.

Essa compreensão também amplia as possibilidades de acesso da mulher às políticas de proteção. Nem sempre a primeira manifestação de uma situação de violência ocorre perante um serviço especializado. Uma mulher pode procurar uma unidade de saúde em razão das consequências físicas ou psicológicas das agressões; a situação pode chegar ao conhecimento de uma instituição de ensino; pode ser identificada por profissionais da assistência social ou chegar diretamente aos órgãos de segurança pública. A existência de diferentes portas de entrada torna especialmente importante que os profissionais compreendam a violência contra a mulher como uma demanda que pode exigir providências para além dos limites institucionais do serviço inicialmente procurado.

Nesse contexto, os serviços especializados assumem papel relevante na concretização da política pública. Os Centros de Referência de Atendimento à Mulher foram concebidos como espaços destinados ao acolhimento e acompanhamento das mulheres em situação de violência, com atendimento interdisciplinar e orientação para acesso aos direitos e aos serviços necessários. A Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher estabelece parâmetros para a organização desses equipamentos e para sua inserção no conjunto das ações destinadas à prevenção e ao enfrentamento da violência¹⁹³.

Entretanto, a existência de diferentes instituições e serviços não assegura, por si só, que a mulher encontre uma resposta adequada. A previsão legislativa estabelece as bases para a atuação de diferentes políticas públicas, mas a forma como essas políticas se relaciona somente pode ser compreendida a partir da observação dos fluxos concretos de atendimento. Entre o reconhecimento normativo do direito e sua efetivação existe um percurso institucional no qual demandas são identificadas, serviços são acionados e providências são adotadas.

¹⁹³ BRASIL. **Norma Técnica de Uniformização: Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. Disponível em: [Norma Técnica de Uniformização — Ministério das Mulheres](#). Acesso em: 29 ago. 2026.



Essa observação torna-se ainda mais relevante quando a proteção ultrapassa os limites de um único serviço ou mesmo de um único território. A mulher pode necessitar de intervenções sucessivas ou simultâneas e, em determinadas situações, da continuidade do atendimento em município diverso daquele em que ocorreu a intervenção inicial. Nesses casos, a concretização da proteção depende não somente da existência dos equipamentos, mas da possibilidade de continuidade das respostas institucionais.

A transformação da proteção normativa em política pública evidência, portanto, uma dimensão fundamental da Lei Maria da Penha: o reconhecimento de que a complexidade da violência doméstica exige respostas capazes de alcançar as diferentes necessidades produzidas pela situação vivenciada. A legislação estabelece as bases para essa atuação ao distribuir responsabilidades, reconhecer diferentes áreas de intervenção e determinar a construção de ações articuladas.

Contudo, entre aquilo que a legislação estabelece e a proteção efetivamente experimentada pela mulher existe a atuação concreta das instituições. A análise de um percurso específico permite observar como diferentes serviços são mobilizados diante de uma situação de violência e quais providências são construídas ao longo do atendimento. É nessa perspectiva que o capítulo seguinte apresenta o caso selecionado para este estudo, reconstruindo o percurso institucional desde a identificação da situação de violência até as medidas adotadas para a proteção da mulher e de sua filha. A partir dessa reconstrução, será possível, no capítulo posterior, examinar a atuação dos diferentes atores à luz das categorias de rede, intersetorialidade e integralidade.

2. DA IDENTIFICAÇÃO À PROTEÇÃO: O PERCURSO DO CASO PELA REDE DE ATENDIMENTO

A violência baseada no gênero, em suas manifestações mais extremas, frequentemente extrapola o ciclo da violência doméstica tradicional, escalando para dinâmicas de controle coercitivo severo, isolamento socioespacial e privação de liberdade. O cárcere privado no contexto conjugal representa uma violação sistemática dos direitos humanos fundamentais, consubstanciando-se na anulação completa da autonomia da mulher.

Este estudo de caso reflete uma situação real atendida pelo Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM), preservando-se rigorosamente o sigilo ético e legal da usuária por meio de alteração de dados identificatórios, nos termos da Lei nº 13.709/2018 (LGPD) e



das normativas dos conselhos profissionais de Psicologia e das diretrizes jurídicas aplicáveis. A vítima, identificada ficticiamente como M. S. S., contava com 32 anos de idade no momento da ocorrência.

2.1 A Dinâmica da Violência e o Cenário do Cárcere Privado

O histórico conjugal de M. S. S. era marcado por rupturas e reatações, padrão recorrente em relacionamentos abusivos estruturados sob a égide do patriarcado e da subjugação feminina. Após a última tentativa de reconciliação, o agressor desenvolveu um quadro acentuado de ciúme patológico e delírios de posse, alimentados pela premissa infundada de traição decorrente de um envolvimento afetivo que a vítima manteve com terceiros durante o período em que estiveram separados.

O cárcere privado ocorreu na residência do casal, situada estruturalmente na edificação superior à da genitora do agressor. Durante o período de aprisionamento, a vítima foi submetida a condições degradantes e desumanas: permanecia constantemente amarrada e deitada sobre um colchão localizado em um espaço exíguo, sujo e com total precariedade higiênica e sanitária.

A violência física assumiu contornos de extrema crueldade e tortura. O agressor utilizava instrumentos contundentes, especificamente pedaços de pau, para desferir espancamentos recorrentes, além de provocar queimaduras pelo corpo da vítima com o uso de cigarros. A violência moral e psicológica operava de maneira multifacetada, destacando-se a imposição de violência sexual sistemática e o uso dos filhos como reféns psicológicos. A vítima possuía outros filhos, em localidade distinta e uma filha em comum com o agressor; este utilizava ameaças explícitas e veladas de homicídio contra as crianças como estratégia de coerção, impedindo que a mulher gritasse, chorasse ou buscasse socorro, sob o pavor de que sua prole fosse exterminada.

2.2 O Rompimento do Silêncio: A Estratégia de Fuga e a Ação da Rede

O isolamento imposto pelo agressor era quase absoluto, sendo mitigado apenas pelo fato de a filha menor frequentar a escola regular. Esse espaço institucional escolar configurou-se como a única linha de comunicação com o exterior e a tábua de salvação da vítima. Em um ato de extrema coragem e preservação da vida, M. S. S. redigiu um bilhete detalhando sua



condição de cárcere privado e o entregou à criança, orientando-a a repassá-lo aos profissionais da escola.

Ao receberem o bilhete, os profissionais da instituição de ensino acionaram prontamente a Patrulha Maria da Penha. Na primeira diligência realizada pela força de segurança no endereço indicado, não houve êxito na localização ou atendimento imediato. Diante da persistência do risco iminente, uma nova tentativa de abordagem foi realizada.

Nesta segunda diligência, a genitora do agressor veio à porta e negou verbalmente a ocorrência de qualquer irregularidade ou violência no local. No entanto, valendo-se de comunicação não-verbal, a sogra fez sinais discretos com as mãos confirmando a veracidade das denúncias e evidenciando o medo de represálias por parte do filho. No exato momento em que a guarnição policial passou a averiguar o perímetro, o agressor visualizou os agentes pela janela do pavimento superior e empreendeu fuga imediata por uma área de mata lindeira à residência.

A polícia adentrou o imóvel e localizou M. S. S. em situação flagrante de cárcere privado, apresentando um quadro clínico de severa debilitação física, desnutrição, lesões aparentes decorrentes das torturas físicas e profundo esgotamento psicológico.

2.3 . Intervenção do CEAM e Atuação Interdisciplinar

Imediatamente após o resgate, a vítima foi conduzida por agentes de saúde e segurança a uma unidade hospitalar de referência para receber atendimento médico de urgência e emergência, visando à estabilização de suas lesões corporais e avaliação do estado de saúde geral. Paralelamente, a filha menor que acompanhava a ocorrência recebeu o suporte e o acolhimento inicial prestado pelo Serviço Social do próprio hospital, que assegurou sua proteção e estabilização emocional diante do cenário de crise.

O CEAM foi acionado pela instituição hospitalar, e a equipe multidisciplinar (composta por profissionais de psicologia e da advocacia vinculada ao equipamento) deslocou-se prontamente para o nosocômio. As intervenções técnicas desdobraram-se nos seguintes eixos:

- **Acolhimento Humanizado e Escuta Qualificada (Psicologia):** Estabeleceu-se um espaço de escuta livre de julgamentos, validando o sofrimento da vítima e



desconstruindo sentimento de culpa impostos pelo agressor, além de alinhar a continuidade do suporte à menor após a intervenção inicial do serviço social hospitalar.

- **Garantia de Direitos, Medidas Protetivas e Gestão de Risco (Direito):** A equipe jurídica realizou a orientação legal imediata acerca das prerrogativas da usuária perante a Lei Maria da Penha. Diante da oferta de abrigo institucional, a vítima recusou a medida de imediato, motivada por uma intensa angústia e preocupação com seus demais filhos, que residiam em outro município e estavam desassistidos e vulneráveis frente à fuga do agressor.
- **Articulação em Rede Intermunicipal e Suporte Legal:** Diante da recusa do abrigo e do plano da vítima de retornar à sua cidade de origem para junto de sua rede de apoio familiar, o setor jurídico do CEAM estruturou uma complexa articulação intersetorial e intermunicipal. Houve contato direto com a Patrulha Maria da Penha e a rede de proteção do município de destino, pactuando-se o receptivo seguro e o acompanhamento jurídico-institucional da família.

2.4 O Desdobramento Jurídico, o Retorno Seguro e o Acompanhamento Pós-Resgate

No âmbito do sistema de justiça, a autoridade policial concluiu os registros factuais e remeteu os expedientes ao Poder Judiciário. Diante da gravidade dos crimes de tortura, cárcere privado, violência sexual e ameaça, o juiz competente da vara especializada em violência doméstica expediu formalmente o mandado de prisão preventiva em desfavor do agressor. Em decorrência da ordem judicial e do cerco das forças de segurança, o autor foi localizado e preso dias depois, respondendo penalmente pelos crimes imputados.

Paralelamente, por meio da articulação técnico-jurídica coordenada pela advocacia e pela equipe do CEAM, o retorno de M. S. S. e sua filha para o município de origem ocorreu de forma planejada e sob escolta de segurança da rede de proteção. O deslocamento garantiu que a vítima alcançasse seus familiares em segurança.

Para assegurar a efetividade da proteção e evitar a revitimização institucional, o CEAM de origem manteve monitoramento remoto por meio de ligações telefônicas periódicas e articulação com os equipamentos locais. Os contatos confirmaram que M. S. S. encontrava-se em segurança, amparada por sua rede familiar, e inserida em acompanhamento psicológico regular, evidenciando o sucesso da intervenção articulada da rede de atendimento à mulher.



3. INTERSETORIALIDADE E PROTEÇÃO INTEGRAL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO EM REDE NO CASO ESTUDADO

A violência contra a mulher constitui um fenômeno complexo, multidimensional e estrutural, cujas consequências ultrapassam os limites da relação entre vítima e agressor. As situações de violência podem produzir repercussões físicas, psicológicas, sociais, econômicas, familiares e jurídicas, exigindo do Estado respostas que não se restrinjam a uma única instituição ou política pública.

Nesse sentido, a Lei nº 11.340/2006, ao estabelecer mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, reconhece que o enfrentamento do problema demanda ações articuladas e integradas entre diferentes setores e níveis de governo. A política pública prevista pela Lei Maria da Penha pressupõe a atuação conjunta do sistema de justiça, da segurança pública, da assistência social, da saúde, da educação, do trabalho e de outras áreas capazes de contribuir para a prevenção da violência, a proteção das mulheres e a garantia de seus direitos.

A compreensão da violência baseada no gênero como uma violação de direitos humanos exige, portanto, a superação de respostas institucionais fragmentadas. A mulher em situação de violência raramente apresenta uma demanda única. Ao buscar ajuda, podem necessitar, simultaneamente, de atendimento médico, proteção policial, registro da ocorrência, medidas protetivas de urgência, orientação jurídica, acompanhamento psicológico, acesso à assistência social, acolhimento institucional, proteção para os filhos e condições materiais que lhe permitam reconstruir sua autonomia. Nenhum desses serviços, isoladamente, é capaz de oferecer resposta integral a todas essas necessidades. É justamente nessa perspectiva que a atuação em rede se apresenta como elemento indispensável para a efetivação da proteção.

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres parte do reconhecimento de que a violência possui caráter multidimensional e, por essa razão, requer políticas públicas amplas e articuladas. Entre suas premissas encontram-se a transversalidade de gênero, a intersectorialidade e a capilaridade, entendidas como fundamentos para que as diferentes políticas públicas assumam responsabilidades no enfrentamento da violência e garantam a presença dos serviços nos diversos territórios¹⁹⁴. A intersectorialidade, nesse

¹⁹⁴ BRASIL. Ministério das Mulheres. Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas->



contexto, não representa apenas a reunião de instituições distintas, mas a construção de estratégias conjuntas, capazes de integrar competências e responsabilidades em torno de um objetivo comum: a proteção integral e a garantia de direitos das mulheres em situação de violência.

É importante distinguir, nesse debate, os conceitos de rede de enfrentamento e rede de atendimento. A rede de enfrentamento possui dimensão mais ampla, envolvendo instituições governamentais, organismos de políticas para as mulheres, serviços especializados e não especializados, sistema de justiça, segurança pública, sociedade civil e demais atores comprometidos com ações de prevenção, assistência, proteção, responsabilização e garantia de direitos. A rede de atendimento, por sua vez, está diretamente relacionada aos serviços que acolhem, orientam e acompanham as mulheres, como os Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAM), as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM), os serviços de saúde, os equipamentos da assistência social, os serviços de acolhimento e os órgãos do sistema de justiça. Embora possuam funções específicas, essas redes se complementam e precisam atuar de forma coordenada para evitar lacunas na proteção.

Os Centros Especializados de Atendimento à Mulher ocupam posição relevante nessa rede por oferecerem acolhimento especializado e atendimento multiprofissional às mulheres em situação de violência. A atuação desses equipamentos envolve escuta qualificada, orientação sobre direitos, acompanhamento psicológico, suporte jurídico e articulação com outros serviços. A Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher destaca a necessidade de parâmetros que contribuam para a prevenção e o enfrentamento da violência e para o fortalecimento das condições necessárias à ruptura com a situação de violência (BRASIL, 2006). Entretanto, o CEAM não substitui os demais atores da rede. Sua atuação ganha maior efetividade quando integrada aos serviços responsáveis pela proteção imediata, pelo atendimento em saúde, pela investigação, pelo acesso à justiça e pela proteção social.

A segurança pública constitui outro eixo essencial. Em situações de risco iminente, a intervenção policial pode representar a diferença entre a continuidade da violência e a preservação da vida. A atuação da Polícia Militar, das patrulhas especializadas e dos demais

1/acoes-e-programas-de-gestoes-anteriores/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/violencia/pacto-nacional/texto-base-do-pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher. Acesso em: 29 ago. 2026.



órgãos de segurança é fundamental para o atendimento de ocorrências, a proteção emergencial e o encaminhamento adequado das mulheres. Da mesma forma, a Polícia Civil e as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher desempenham papel central no registro das ocorrências, na investigação dos fatos e na produção dos elementos necessários à responsabilização dos autores da violência. A resposta efetiva, contudo, não se encerra no atendimento policial: a proteção precisa ser acompanhada por uma rede capaz de acolher as demandas que permanecem após a intervenção inicial.

O setor da saúde também possui importância estratégica. Muitas mulheres procuram unidades de saúde antes mesmo de recorrerem a serviços especializados ou de reconhecerem formalmente a violência vivenciada. Profissionais da atenção básica, hospitais e serviços de urgência podem identificar sinais físicos e emocionais, acolher de forma humanizada, prestar os cuidados necessários e realizar os encaminhamentos pertinentes. A articulação entre saúde e rede de proteção é especialmente relevante em casos de violência física e sexual, nos quais o atendimento tempestivo pode repercutir diretamente na recuperação e na proteção da mulher. A escuta qualificada, livre de julgamentos e culpabilizações, deve ser compreendida como parte do cuidado e da garantia de direitos.

A assistência social, por sua vez, desempenha papel indispensável no enfrentamento das vulnerabilidades que frequentemente dificultam o rompimento do ciclo da violência. Dependência econômica, ausência de renda, fragilidade dos vínculos familiares, necessidade de acolhimento, presença de crianças e adolescentes, insegurança habitacional e outras situações de vulnerabilidade podem impedir que a mulher consiga se afastar do agressor, mesmo quando reconhece a gravidade da violência. Por meio de seus diferentes serviços e equipamentos, a política de assistência social pode contribuir para a proteção social, o acesso a benefícios, o acompanhamento de indivíduos e famílias e a articulação com os serviços especializados. Essa atuação não substitui o trabalho do CEAM ou da segurança pública, mas se soma a eles para que a mulher tenha condições concretas de construir alternativas de proteção e autonomia.

O sistema de justiça completa esse conjunto de atores fundamentais. O Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública possuem atribuições distintas e complementares na garantia dos direitos das mulheres. A apreciação das medidas protetivas de urgência, a responsabilização do agressor, a defesa dos direitos da vítima e a fiscalização do cumprimento das normas constituem dimensões essenciais da resposta institucional. A atuação jurídica,



entretanto, precisa dialogar com a realidade social e emocional das mulheres. Uma medida judicial, por mais importante que seja, pode não produzir integralmente os resultados esperados se a mulher permanecer sem condições de moradia, renda, apoio familiar ou acompanhamento psicossocial. Da mesma forma, o acolhimento psicossocial não pode prescindir da garantia de acesso à justiça quando há necessidade de proteção e responsabilização.

É nessa complementaridade que reside a principal força da atuação em rede. Cada instituição possui atribuições próprias, limites institucionais e competências legalmente definidas. Trabalhar em rede não significa que todos os serviços realizem as mesmas atividades. Ao contrário, pressupõe o reconhecimento da especificidade de cada política e a construção de mecanismos de comunicação que permitam conectar essas diferentes competências. A integralidade do atendimento surge, portanto, da capacidade de transformar ações isoladas em uma trajetória de proteção contínua, evitando que a mulher seja deixada sozinha diante da fragmentação do Estado.

Nesse sentido, é necessário destacar que trabalhar em rede não pode ser reduzido ao simples encaminhamento. Informar à usuária que procure outro serviço, sem diálogo entre as instituições, sem acompanhamento e sem definição de responsabilidades, pode apenas transferir a demanda de um equipamento para outro. A efetiva intersetorialidade exige a construção de fluxos, protocolos, referências e contrarreferências, além de espaços de comunicação entre os profissionais. Pressupõe saber quem realiza determinada intervenção, como o encaminhamento será efetivado, quais informações podem ser compartilhadas de forma ética e segura e como a continuidade do atendimento será garantida. A própria evolução recente das políticas públicas reforça a relevância de protocolos de acolhimento, avaliação de risco, encaminhamento, referência e contrarreferência, bem como da formação intersetorial dos profissionais ¹⁹⁵

A ausência de articulação pode produzir consequências graves. Quando os serviços não se comunicam, a mulher pode enfrentar longos percursos institucionais, repetir inúmeras vezes sua história, deslocar-se sem receber atendimento adequado e perder informações importantes sobre seus direitos. Esse processo pode ampliar o sofrimento e contribuir para a revitimização institucional. A violência, que já produziu medo, insegurança e sofrimento, passa a ser

¹⁹⁵ BRASIL. Lei nº 15.398, de 30 de abril de 2026. Institui o Programa Antes que aconteça. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/115398.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.



novamente experimentada na relação com as próprias instituições que deveriam oferecer proteção. Por essa razão, o atendimento humanizado deve estar associado à qualificação técnica e à articulação entre os serviços, reduzindo obstáculos e colocando a mulher no centro das decisões relativas ao seu processo de atendimento.

A centralidade da mulher também significa reconhecer sua autonomia. A atuação da rede não deve produzir novas formas de tutela ou substituição de suas escolhas. Os profissionais precisam oferecer informações claras, avaliar riscos, apresentar alternativas e construir, juntamente com a usuária, estratégias de proteção compatíveis com sua realidade. Em determinadas situações, por exemplo, a mulher pode recusar inicialmente o acolhimento institucional e optar por buscar apoio em outro município, junto à família ou à sua rede pessoal. A atuação integrada torna possível respeitar essa decisão sem abandonar a proteção, mediante articulações seguras com os serviços do território de destino. Dessa forma, a intersetorialidade deve combinar proteção, responsabilidade institucional e respeito à autonomia da mulher.

O estudo de caso apresentado neste artigo demonstra concretamente a importância dessa articulação. Diante de uma situação extrema de cárcere privado e múltiplas formas de violência, o rompimento do isolamento somente foi possível porque diferentes atores da rede assumiram responsabilidades. A instituição de ensino tornou-se o primeiro canal de comunicação com o exterior; a Patrulha Maria da Penha realizou as diligências necessárias; os serviços de segurança promoveram o resgate; a saúde prestou o atendimento emergencial; o serviço social realizou o acolhimento inicial da criança; e o CEAM atuou com suporte psicológico e jurídico. Posteriormente, a articulação alcançou a rede do município de origem, permitindo o retorno seguro da vítima e de sua filha e a continuidade do acompanhamento. O caso evidencia que a proteção efetiva não decorreu da atuação isolada de uma instituição, mas da conexão entre diferentes respostas institucionais.

Esse exemplo também demonstra que a rede precisa ser compreendida como dinâmica. A necessidade de articulação não se encerra com o primeiro atendimento. Em situações complexas, a mulher pode precisar de acompanhamento contínuo, monitoramento das condições de segurança, acesso a novos serviços e reavaliação dos riscos. Por isso, reuniões intersetoriais, construção de protocolos locais, definição de fluxos e capacitação permanente dos profissionais são instrumentos fundamentais para fortalecer a rede. A qualidade do atendimento depende não apenas da existência formal dos equipamentos, mas da capacidade de seus profissionais reconhecerem quando, como e com quem articular respostas.



A formação continuada também merece destaque. O atendimento à mulher em situação de violência exige conhecimento técnico, sensibilidade ética e compreensão sobre as relações de gênero. Estereótipos, preconceitos e práticas de culpabilização podem comprometer a qualidade da intervenção e afastar a mulher dos serviços. A intersetorialidade deve, portanto, alcançar também os processos formativos, permitindo que profissionais da segurança pública, saúde, assistência social, justiça e demais áreas desenvolvam referências comuns sobre acolhimento humanizado, escuta qualificada, avaliação de risco e encaminhamento. Quando os atores da rede compreendem seus papéis e reconhecem as competências dos demais serviços, diminuem-se os encaminhamentos inadequados e fortalecem-se as respostas coletivas.

Outro desafio consiste em garantir que a rede alcance os diferentes territórios. O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres associa a intersetorialidade à capilaridade, reconhecendo que as políticas precisam alcançar os níveis locais e respeitar as especificidades territoriais.¹⁹⁶ Municípios possuem estruturas e recursos distintos, e nem todos contam com os mesmos equipamentos especializados. Nesses contextos, a articulação regional e intermunicipal torna-se ainda mais importante. A ausência de determinado serviço em um município não pode significar ausência de proteção. Fluxos de cooperação, pactuações entre territórios e utilização coordenada dos serviços disponíveis podem ampliar as possibilidades de atendimento.

A atuação em rede também deve ser acompanhada por processos de monitoramento e avaliação. A construção de fluxos precisa considerar a realidade concreta do território e ser periodicamente revisada. É necessário identificar onde ocorrem as principais interrupções, quais serviços apresentam dificuldades de acesso, quais encaminhamentos não se efetivam e quais grupos de mulheres encontram maiores barreiras para acessar a proteção. A produção de dados e o diálogo entre as políticas públicas contribuem para que a rede deixe de funcionar apenas de forma reativa e desenvolva estratégias preventivas e de melhoria contínua.

Portanto, a intersetorialidade não deve ser compreendida como uma prática acessória ou complementar. Ela constitui condição para que a política de enfrentamento à violência

¹⁹⁶ BRASIL. Ministério das Mulheres. Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas-1/acoes-e-programas-de-gestoes-anteriores/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/violencia/pacto-nacional/texto-base-do-pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher>. Acesso em: 29 ago. 2026.



contra a mulher alcance efetividade. A existência de diversos serviços, isoladamente, não garante proteção integral. É necessário que esses serviços se reconheçam como partes de uma mesma rede, estabeleçam relações de corresponsabilidade e construam respostas que tenham continuidade. A integração entre CEAM, segurança pública, DEAM, saúde, assistência social, sistema de justiça, educação e demais políticas públicas permite que as necessidades da mulher sejam compreendidas em sua totalidade, sem que ela seja reduzida a uma única demanda.

Quando a rede atua de forma integrada, o maior benefício é percebido na ponta do atendimento: pela mulher que consegue acessar proteção sem percorrer sozinha um caminho institucional fragmentado; pela família que recebe acompanhamento; pelas crianças que também são protegidas das consequências da violência; e pela comunidade, que passa a contar com instituições capazes de responder de maneira mais coordenada. A efetividade da política pública se concretiza, em última instância, na experiência da usuária. É ela quem sente os efeitos da integração quando encontra acolhimento, informação, proteção e continuidade no atendimento, assim como é ela quem sofre as consequências da ausência de comunicação entre os serviços.

O enfrentamento à violência contra a mulher exige uma rede capaz de articular diferentes saberes, políticas e instituições sem perder de vista a autonomia e a singularidade de cada mulher. Cada ator possui importância própria e insubstituível: o CEAM acolhe e acompanha; a saúde cuida e identifica; a segurança pública protege; a DEAM investiga; a assistência social contribui para a proteção e o enfrentamento das vulnerabilidades; e o sistema de justiça garante o acesso aos direitos e a responsabilização. Entretanto, é a articulação entre essas competências que transforma serviços isolados em uma verdadeira rede de proteção. Fortalecer a intersetorialidade, qualificar os fluxos e consolidar a corresponsabilização institucional significa, portanto, fortalecer a própria possibilidade de que mulheres em situação de violência encontrem não apenas portas abertas, mas um caminho contínuo, humanizado e efetivo para a proteção e a reconstrução de suas vidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória dos direitos das mulheres no ordenamento jurídico brasileiro demonstra que o reconhecimento formal da igualdade constituiu etapa indispensável, mas insuficiente para



assegurar respostas adequadas às diferentes formas de violência. A consolidação constitucional da igualdade entre homens e mulheres e as transformações posteriores da legislação contribuíram para modificar estruturas jurídicas historicamente marcadas pela desigualdade. Entretanto, o enfrentamento específico da violência doméstica e familiar exigiu a construção de mecanismos próprios de prevenção, assistência e proteção.

Nesse processo, a Lei Maria da Penha representou importante mudança de paradigma. Ao reconhecer a violência doméstica e familiar contra a mulher como violação de direitos humanos e estabelecer a necessidade de ações articuladas entre diferentes áreas, a legislação ultrapassou uma concepção exclusivamente repressiva e incorporou ao enfrentamento da violência dimensões relacionadas à prevenção, assistência, proteção e garantia de direitos.

A análise realizada ao longo deste artigo demonstra que essa ampliação é compatível com a própria complexidade das situações de violência. Uma mulher pode apresentar, simultaneamente, demandas relacionadas à integridade física e psicológica, segurança, filhos, relações familiares, assistência social e acesso à justiça. Nenhuma instituição, considerada isoladamente, possui competências para responder integralmente a todas essas necessidades.

O estudo de caso tornou possível observar essa realidade em um percurso institucional concreto. A identificação da situação de violência ocorreu a partir de uma instituição de ensino, quando a filha da mulher possibilitou que seu pedido de auxílio alcançasse o ambiente externo. A partir daí, foram mobilizados sucessivamente diferentes atores: a segurança pública realizou as diligências e o resgate; a saúde prestou atendimento emergencial; o Serviço Social acolheu inicialmente as demandas relacionadas à criança; e o CEAM realizou atendimento especializado e participou das providências posteriores.

O percurso permite responder ao problema formulado neste estudo no sentido de que a atuação de diferentes políticas públicas e instituições contribuiu para a construção da resposta protetiva por meio da complementaridade entre suas respectivas competências. A contribuição da rede, portanto, não decorreu simplesmente da quantidade de serviços envolvidos, mas da possibilidade de que diferentes intervenções fossem conectadas ao longo do atendimento.

Essa constatação reforça uma das principais distinções discutidas no trabalho: a atuação em rede não se confunde com o simples encaminhamento. Quando uma instituição apenas transfere a demanda para outro serviço, sem comunicação, acompanhamento ou definição de responsabilidades, pode ocorrer apenas o deslocamento da mulher entre diferentes equipamentos. A intersetorialidade pressupõe algo além: exige que as especificidades



institucionais sejam preservadas, mas conectadas em torno das necessidades apresentadas pela mulher. O próprio desenvolvimento teórico do artigo aponta a importância de fluxos, protocolos, referências, contra referências e espaços de comunicação entre os profissionais.

No caso estudado, essa dimensão tornou-se especialmente perceptível quando a usuária recusou a possibilidade de acolhimento institucional e manifestou o desejo de retornar ao município onde se encontravam seus demais filhos e sua rede familiar. A resposta à situação passou, então, a exigir uma articulação que ultrapassasse os limites territoriais do município responsável pelo atendimento inicial. Os registros indicam o contato com serviços do território de destino e, posteriormente, a manutenção de acompanhamento após o deslocamento.

A articulação intermunicipal revela, assim, aspecto importante para a compreensão da integralidade da proteção. As necessidades da mulher não necessariamente permanecem circunscritas aos limites administrativos de um município. Deslocamentos territoriais, vínculos familiares e a existência ou ausência de determinados equipamentos podem exigir a comunicação entre diferentes redes locais. Nessas situações, a continuidade do atendimento torna-se elemento particularmente relevante para impedir que a mudança territorial produza uma ruptura na proteção iniciada.

Outro aspecto evidenciado pelo caso é a importância das diferentes portas de entrada. A instituição de ensino desempenhou papel relevante mesmo não sendo serviço especializado de atendimento à mulher. A situação demonstra que a violência pode tornar-se conhecida por diferentes setores e reforça a necessidade de que os serviços saibam identificar suas próprias possibilidades de atuação e os demais atores que podem ser acionados diante de demandas que ultrapassem suas competências.

A análise também coloca em evidência a autonomia da mulher como elemento da proteção integral. A atuação em rede não deve significar a substituição das escolhas da usuária pelas decisões dos profissionais. No caso estudado, a recusa ao acolhimento institucional não encerrou a possibilidade de proteção, mas exigiu a construção de alternativa que considerasse simultaneamente sua decisão, as preocupações manifestadas em relação aos filhos e os riscos existentes. Como discutido no terceiro capítulo, a articulação entre proteção e respeito à autonomia constitui dimensão relevante do atendimento.

A hipótese formulada no início da pesquisa mostra-se, portanto, compatível com os elementos identificados no caso: diante da multidimensionalidade da violência doméstica e familiar, a atuação isolada de uma única instituição apresenta limitações para responder às



diferentes necessidades da mulher. Ao mesmo tempo, a existência formal de diversos serviços não é suficiente para caracterizar a intersetorialidade. É a conexão entre as intervenções, com comunicação, complementaridade e continuidade, que permite transformar diferentes atuações institucionais em um percurso articulado.

Essas conclusões devem ser compreendidas dentro dos limites metodológicos da pesquisa. Por se tratar de estudo de caso, não se pretende generalizar os resultados encontrados para todas as redes de atendimento ou afirmar, a partir da experiência analisada, a efetividade global das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher. O estudo permite identificar características e possibilidades da atuação articulada em uma situação específica, fornecendo elementos para reflexão sobre o funcionamento das redes e sobre os desafios envolvidos na concretização das previsões estabelecidas pela Lei Maria da Penha.

A experiência analisada indica, por fim, que o fortalecimento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher depende não apenas da existência de equipamentos, mas também da capacidade de conectá-los. Conhecimento dos fluxos, comunicação entre profissionais, definição de responsabilidades, articulação entre territórios e continuidade do acompanhamento constituem elementos relevantes para reduzir a fragmentação institucional. Vinte anos após a promulgação da Lei Maria da Penha, o desafio não se limita à existência de direitos formalmente reconhecidos, mas alcança sua concretização cotidiana por meio de políticas públicas capazes de dialogar entre si e construir, a partir das necessidades de cada mulher, caminhos contínuos de proteção.

REFERÊNCIAS

BARBOZA, H. H. **20 Anos do Código Civil: Perspectivas Presentes e Futuras**. Rio de Janeiro: Processo. 2022. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Acervo/Publicacao/199248>. Acesso em agosto de 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em agosto de 2026.

_____. **Lei nº 3.071 de 1 de janeiro de 1916**. Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm. Acesso em agosto de 2026.

_____. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Acesso em: 30 ago. 2026.

_____. **Lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006.** Lei Maria da Penha. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em agosto de 2026.

_____. **Norma Técnica de Uniformização: Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.** Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas-1/acoes-e-programas-de-gestoes-anteriores/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/publicacoes/norma_tecnica_de_uniformizacao?utm_source Acesso em: 29 ago. 2026.

_____. **Lei nº 4.121 de 27 de agosto de 1962.** Estatuto da Mulher Casada. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-969/L4121.htm#art1. Acesso em agosto de 2026.

_____. Ministério das Mulheres. Norma Técnica de Uniformização: Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas-1/acoes-e-programas-de-gestoes-anteriores/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/publicacoes/norma_tecnica_de_uniformizacao. Acesso em: 29 ago. 2026.

_____. Ministério das Mulheres. Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas-1/acoes-e-programas-de-gestoes-anteriores/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/violencia/pacto-nacional/texto-base-do-pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher>. Acesso em: 29 ago. 2026.

_____. Lei nº 15.398, de 30 de abril de 2026. Institui o Programa Antes que aconteça. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15398.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório nº 54/01. Caso 12.051: Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil.** Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 4 abr. 2001. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm?utm_source= Acesso em: 30 ago. 2026.

FERNANDES, A. C. **Direito Civil: Direito de Família. Caxias do Sul: Educs, 2015, p. 46.** Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Acervo/Publicacao/47895>. Acesso em agosto de 2026.



VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA MULHERES NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ENTRE 2020 E 2023: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS DADOS OFICIAIS

SEXUAL VIOLENCE AGAINST WOMEN IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO FROM 2020 TO 2023: A CRITICAL ANALYSIS OF OFFICIAL DATA

Daniella Massardi Marques Martins¹⁹⁷

RESUMO

A violência sexual contra mulheres constitui grave violação de direitos humanos e problema público atravessado por desigualdades de gênero, raça, idade e território. O artigo, realizado no âmbito do Programa de Iniciação Científica da Universidade Iguaçu (UNIG), busca analisar os registros oficiais de estupro, estupro de vulnerável, importunação sexual e assédio sexual no estado do Rio de Janeiro entre 2020 e 2023. Adota-se pesquisa qualitativa e quantitativa, de caráter descritivo e analítico, baseada em revisão bibliográfica, legislação e dados secundários produzidos pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, com apoio de informações do Atlas da Violência e do DataSenado. Os resultados apontam redução dos registros em 2020, seguida de crescimento relevante nos anos posteriores. Entre 2020 e 2023, os registros de estupro passaram de 1.332 para 1.558, os de estupro de vulnerável de 2.754 para 3.201, os de importunação sexual de 992 para 2.227 e os de assédio sexual de 130 para 298. A variação não pode ser interpretada exclusivamente como aumento da incidência, pois também pode refletir mudanças legislativas, reabertura dos serviços, maior conscientização e ampliação das denúncias. Conclui-se que o enfrentamento exige políticas integradas de prevenção, acolhimento, saúde, segurança pública, educação e produção contínua de dados, com atenção especial às meninas, às mulheres negras e aos territórios mais vulneráveis.

Palavras-chave: violência sexual; mulheres; desigualdade de gênero; Rio de Janeiro; políticas públicas.

ABSTRACT

Sexual violence against women constitutes a serious violation of human rights and a public issue shaped by inequalities related to gender, race, age, and territory. This article, developed within the Scientific Initiation Program of Universidade Iguaçu (UNIG), aims to analyze official records of rape, rape of a vulnerable person, sexual harassment in public spaces, and

¹⁹⁷ Bacharela em Direito pela Universidade Iguaçu (UNIG), onde cursou a graduação entre 2021 e 2026. Possui experiência profissional na área jurídica, com atuação na advocacia e na Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Participou do Programa de Iniciação Científica da Universidade Iguaçu (UNIG), desenvolvendo pesquisa sobre violência sexual contra mulheres no Estado do Rio de Janeiro, com enfoque nos direitos humanos, nas desigualdades de gênero e nas políticas públicas de enfrentamento à violência. Desenvolveu, ainda, pesquisa acadêmica sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 (ADPF das Favelas), com ênfase na proteção aos direitos humanos no controle da atividade policial em comunidades fluminenses.



workplace sexual harassment in the state of Rio de Janeiro between 2020 and 2023. The study adopts a qualitative and quantitative, descriptive, and analytical approach, based on a literature review, legislation, and secondary data produced by the Rio de Janeiro State Institute of Public Security, supported by information from the Atlas of Violence and DataSenado. The results indicate a decline in records in 2020 followed by substantial growth in subsequent years. From 2020 to 2023, rape records increased from 1,332 to 1,558, rape of vulnerable persons from 2,754 to 3,201, sexual harassment in public spaces from 992 to 2,227, and workplace sexual harassment from 130 to 298. These variations cannot be interpreted solely as a rise in incidence, as they may also reflect legal changes, reopening of services, greater awareness, and increased reporting. The article concludes that effective responses require integrated policies involving prevention, victim support, health care, public security, education, and continuous data production, with special attention to girls, Black women, and vulnerable territories.

Keywords: *sexual violence; women; gender inequality; Rio de Janeiro; public policies.*

INTRODUÇÃO

A violência sexual contra mulheres não se resume à prática de atos individuais isolados. Trata-se de fenômeno social e jurídico relacionado à distribuição desigual de poder entre homens e mulheres, à naturalização do controle sobre o corpo feminino e às barreiras que dificultam o reconhecimento, a denúncia e a responsabilização das agressões. Seus efeitos alcançam a integridade física e psicológica das vítimas, a vida familiar, a permanência nos estudos e no trabalho, a liberdade de circulação e o exercício da cidadania.

A compreensão da violência sexual como expressão da desigualdade de gênero exige superar explicações centradas exclusivamente na conduta do agressor ou na vulnerabilidade individual da vítima. A categoria gênero permite observar como diferenças socialmente construídas são convertidas em hierarquias, expectativas e relações de dominação. Para Scott, gênero é elemento constitutivo das relações sociais e forma primária de significação do poder. Nessa perspectiva, a violência sexual atua como mecanismo de disciplina, intimidação e limitação da autonomia feminina.¹⁹⁸

No estado do Rio de Janeiro, os registros de ocorrência permitem identificar a persistência de diferentes formas de violência sexual, entre elas estupro, estupro de vulnerável, tentativa de estupro, importunação sexual e assédio sexual. Os números, contudo, devem ser interpretados com cautela. Eles representam fatos levados ao conhecimento das instituições

¹⁹⁸ SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.



policiais, e não a totalidade das violências ocorridas. Vergonha, medo, dependência econômica, vínculo afetivo com o agressor, descrédito institucional e ausência de serviços próximos contribuem para a subnotificação.

O período de 2020 a 2023 é particularmente relevante. O ano de 2020 foi marcado pelas restrições de circulação e pelo funcionamento excepcional de serviços públicos em razão da pandemia de covid-19. Nos anos seguintes, houve reabertura gradual das instituições, retomada da mobilidade social e maior circulação de informações sobre canais de denúncia. Por isso, uma redução em 2020 e o crescimento posterior dos registros não autorizam conclusões automáticas sobre a incidência real dos crimes.

O problema de pesquisa consiste em compreender quais tendências podem ser identificadas nos registros de violência sexual contra mulheres no estado do Rio de Janeiro entre 2020 e 2023 e quais limites devem orientar sua interpretação. O objetivo geral é analisar criticamente os dados oficiais do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Como objetivos específicos, pretende-se: apresentar o marco teórico e jurídico da violência sexual; organizar a evolução dos registros no período; examinar perfis, vínculos e espaços de ocorrência; e discutir implicações para as políticas públicas.

A hipótese adotada é a de que o crescimento observado após 2020 decorre de fatores múltiplos: possível aumento de determinadas formas de violência, retomada da circulação em espaços públicos, maior conhecimento da legislação, aperfeiçoamento dos registros e ampliação da disposição para denunciar. O artigo sustenta que os dados administrativos são indispensáveis para o planejamento estatal, mas não podem ser lidos sem considerar a subnotificação, as mudanças institucionais e as desigualdades que influenciam o acesso à rede de proteção.

A pesquisa possui relevância acadêmica e social porque articula teoria de gênero, direitos humanos e análise empírica. Ao transformar registros dispersos em uma leitura comparativa, busca-se contribuir para políticas capazes de combinar prevenção, atendimento humanizado, responsabilização, educação e produção de informações qualificadas.

2 METODOLOGIA E LIMITES DA PESQUISA

A pesquisa adota abordagem mista, qualitativa e quantitativa, com finalidade descritiva e analítica. A dimensão quantitativa consiste na sistematização dos registros oficiais relativos



a estupro, estupro de vulnerável, importunação sexual e assédio sexual entre 2020 e 2023. A dimensão qualitativa envolve a interpretação desses dados à luz da literatura sobre gênero, violência e direitos humanos e do marco jurídico brasileiro.

A principal fonte empírica são as edições do Dossiê Mulher produzidas pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, com base nos registros de ocorrência da Secretaria de Estado de Polícia Civil. Para o ano de 2020, utilizou-se o Dossiê Mulher 2021; para 2021, o Dossiê Mulher 2022; para 2022, o Dossiê Mulher 2023; e, para 2023, o Dossiê Mulher 2024. Também foram consultados o Atlas da Violência 2024 e as pesquisas do DataSenado, utilizados como elementos de contextualização nacional e estadual.

Os dados foram organizados em série temporal, observando-se variação absoluta e percentual. A escolha dos quatro delitos decorre de sua presença contínua nos relatórios e de sua capacidade de representar diferentes dinâmicas: violência com emprego de constrangimento grave; violência contra pessoas vulneráveis; práticas libidinosas sem consentimento em espaços diversos; e constrangimento sexual associado, em regra, a relações hierárquicas ou de ascendência.

Há limites importantes. Primeiro, registros policiais não equivalem à prevalência real. Uma mesma pessoa pode aparecer em mais de uma ocorrência, e fatos ocorridos em determinado ano podem ser comunicados posteriormente. Segundo, alterações legislativas e classificatórias modificam a forma de registrar condutas. A importunação sexual foi tipificada pela Lei nº 13.718/2018, o que influencia a série histórica e a conscientização social. Terceiro, a pandemia afetou a mobilidade, o funcionamento dos serviços e as possibilidades de denúncia.

Também não se pretende estabelecer relação causal direta entre políticas específicas e a variação dos registros. O estudo identifica tendências e fórmula interpretações plausíveis, mas reconhece a necessidade de pesquisas complementares com microdados, entrevistas, estudos territoriais e informações da saúde, assistência social, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário.

3 GÊNERO, PATRIARCADO E VIOLÊNCIA SEXUAL

3.1 Gênero como categoria de análise

A distinção entre sexo e gênero foi fundamental para demonstrar que os papéis atribuídos a homens e mulheres não resultam apenas de características biológicas. Eles são



produzidos e reproduzidos por instituições, normas, práticas culturais e relações econômicas. Scott¹⁹⁹ propõe gênero como categoria histórica e relacional, permitindo compreender tanto a organização simbólica das diferenças quanto sua utilização para legitimar relações de poder.

Essa abordagem afasta a ideia de que a violência sexual seria consequência inevitável de desejos individuais ou de conflitos privados. Ao contrário, evidencia-se um ambiente cultural no qual a masculinidade pode ser associada à iniciativa, ao domínio e à insistência, enquanto das mulheres se espera passividade, disponibilidade ou tolerância. Tais expectativas dificultam o reconhecimento do consentimento como manifestação livre, atual e revogável.

Chauí define a violência como processo que transforma diferenças em desigualdades hierárquicas, reduzindo sujeitos à condição de objetos. Aplicada ao tema, essa formulação permite compreender a violência sexual como negação da autonomia corporal.²⁰⁰ A vítima deixa de ser reconhecida como sujeito capaz de decidir sobre seu corpo e passa a ser tratada como objeto de apropriação, controle ou satisfação alheia.²⁰¹

A dominação masculina também atua de forma simbólica. Bourdieu demonstra que estruturas de dominação podem ser incorporadas às percepções e práticas cotidianas, fazendo com que desigualdades pareçam naturais.²⁰² Na violência sexual, isso se expressa na culpabilização da vítima, na avaliação de sua roupa, comportamento ou vida sexual e na tolerância social a condutas invasivas.

3.2 Interseccionalidade e vulnerabilidades diferenciadas

As mulheres não vivenciam a violência de modo uniforme. Raça, idade, deficiência, classe, território, orientação sexual e identidade de gênero influenciam a exposição ao risco e o acesso à proteção. Crenshaw utiliza o conceito de interseccionalidade para demonstrar que diferentes sistemas de desigualdade se combinam, produzindo experiências específicas que não podem ser explicadas pela análise isolada de gênero ou raça.²⁰³

¹⁹⁹ SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica**. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

²⁰⁰ CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Moderna, 1985.

²⁰¹ Idem.

²⁰² BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

²⁰³ CRENSHAW, Kimberlé. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.



No caso da violência sexual, meninas e adolescentes aparecem de forma expressiva nos registros de estupro de vulnerável. Mulheres negras enfrentam, além do sexismo, efeitos do racismo estrutural, da desigualdade socioeconômica e da menor disponibilidade de serviços em determinados territórios. Mulheres com deficiência podem depender de cuidadores e encontrar barreiras de comunicação. Essas diferenças exigem respostas estatais específicas e acessíveis.

A perspectiva interseccional impede que políticas públicas sejam formuladas a partir de uma mulher abstrata e homogênea. A produção de dados deve permitir cruzamentos por idade, raça, deficiência, vínculo com o agressor e região. Sem esse detalhamento, corre-se o risco de invisibilizar grupos que enfrentam maior violência ou maior dificuldade para acessar a rede.

4 MARCO JURÍDICO DE PROTEÇÃO ÀS MULHERES

A Constituição da República de 1988 estabelece a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado, assegura igualdade entre homens e mulheres e determina que o Estado crie mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares. A violência sexual viola, simultaneamente, direitos à liberdade, à integridade física e psicológica, à igualdade, à saúde, à intimidade e à autonomia.

No plano internacional, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher impõem deveres de prevenção, investigação, punição e reparação. A Convenção de Belém do Pará reconhece que a violência contra a mulher constitui violação de direitos humanos e manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens.

A Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, define a violência sexual como qualquer conduta que constranja a mulher a presenciar, manter ou participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força, bem como condutas que limitem ou anulem seus direitos sexuais e reprodutivos. Embora a lei tenha foco na violência doméstica e familiar, sua definição contribuiu para ampliar a compreensão jurídica do fenômeno.²⁰⁴

²⁰⁴ BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

No Código Penal, o estupro está previsto no art. 213 e envolve constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou praticar ou permitir outro ato libidinoso. O estupro de vulnerável, previsto no art. 217-A, protege pessoas menores de 14 anos e outras situações legalmente reconhecidas de vulnerabilidade. A tutela penal independe de suposta experiência sexual anterior da vítima e exige interpretação compatível com a proteção integral de crianças e adolescentes.

A Lei nº 13.718/2018 inseriu o crime de importunação sexual no art. 215-A do Código Penal, abrangendo a prática de ato libidinoso contra alguém e sem sua anuência, com o objetivo de satisfazer a própria lascívia ou a de terceiro.²⁰⁵ A mudança respondeu à insuficiência do enquadramento anterior como contravenção penal e deu maior visibilidade a condutas recorrentes em transportes, vias públicas, eventos e outros espaços.

O assédio sexual, previsto no art. 216-A do Código Penal, pressupõe constrangimento com finalidade de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente de condição de superior hierárquico ou ascendência inerente ao exercício de emprego, cargo ou função. A existência dessa relação específica diferencia o assédio de outras formas de violência sexual, embora na linguagem social o termo seja utilizado de maneira mais ampla.

A existência de normas penais, contudo, não é suficiente. A proteção efetiva depende de atendimento de saúde, preservação de vestígios, acesso à contracepção de emergência e profilaxias, acolhimento psicossocial, orientação jurídica e investigação livre de estereótipos. A resposta estatal deve evitar a revitimização, isto é, a repetição desnecessária de relatos, julgamentos morais e práticas institucionais que ampliem o sofrimento.

5 ANÁLISE DOS DADOS DE 2020 A 2023

5.1 Evolução dos registros

A Tabela 1 organiza os registros de quatro modalidades de violência sexual contra mulheres e meninas no estado do Rio de Janeiro. Os dados revelam comportamentos distintos, mas uma tendência comum: redução ou patamar baixo em 2020 e crescimento nos anos posteriores, com pequenas oscilações em 2023.

Delito	2020	2021	2022	2023	Variação 2020-2023
Estupro	1.332	1.327	1.469	1.558	+17,0%

²⁰⁵ BRASIL. **Lei nº 13.718**, de 24 de setembro de 2018. Altera o Código Penal para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.



Estupro de vulnerável	2.754	3.102	3.438	3.201	+16,2%
Importunação sexual	992	1.189	1.642	2.227	+124,5%
Assédio sexual	130	151	314	298	+129,2%

Fonte: elaboração própria com base nos Dossiês Mulher 2021, 2022, 2023 e 2024, do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.²⁰⁶

Os registros de estupro passaram de 1.332 em 2020²⁰⁷ para 1.558 em 2023, crescimento de aproximadamente 17%. O número mais baixo foi observado em 2021, com 1.327 vítimas, seguido de aumento em 2022 e 2023. Mesmo com a elevação, o Dossiê Mulher 2024 informa que os números de 2023 permaneceram abaixo de parte do período anterior à pandemia.

No estupro de vulnerável, o crescimento foi de 2.754 registros em 2020 para 3.201 em 2023. O pico do período ocorreu em 2022, com 3.438 vítimas.²⁰⁸ A redução de 6,9% em 2023 não elimina a gravidade do quadro, pois o estupro de vulnerável permaneceu numericamente superior ao estupro em todos os anos analisados. A predominância desse delito evidencia a necessidade de proteção específica de crianças e adolescentes e de mecanismos de identificação em escolas, unidades de saúde e serviços de assistência.

A importunação sexual apresentou a maior expansão absoluta: passou de 992 registros em 2020²⁰⁹ para 2.227 em 2023²¹⁰, aumento de 124,5%. Parte dessa elevação pode estar associada à consolidação do tipo penal criado em 2018, ao maior conhecimento social sobre a conduta e à retomada do uso de transportes, estabelecimentos comerciais, instituições de ensino e espaços de convivência após as restrições sanitárias.

²⁰⁶ INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Dossiê Mulher 2021. Rio de Janeiro: ISP, 2021; INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Dossiê Mulher 2022. Rio de Janeiro: ISP, 2022; INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Dossiê Mulher 2023. 18. ed. Rio de Janeiro: ISP, 2023; INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Dossiê Mulher 2024. 19. ed. Rio de Janeiro: ISP, 2024.

²⁰⁷ Op. Cit.

²⁰⁸ INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Dossiê Mulher 2022. Rio de Janeiro: ISP, 2022.

²⁰⁹ INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Dossiê Mulher 2021. Rio de Janeiro: ISP, 2021.

²¹⁰ INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Dossiê Mulher 2024. 19. ed. Rio de Janeiro: ISP, 2024.



O assédio sexual cresceu de 130 registros em 2020 para 298 em 2023, variação de 129,2%. Houve forte aumento em 2022, quando foram contabilizadas 314 vítimas, seguido de pequena redução em 2023. A baixa quantidade absoluta não deve ser confundida com baixa ocorrência, pois relações de trabalho marcadas por dependência econômica, medo de retaliação e dificuldade probatória podem desencorajar denúncias.

A comparação demonstra que crimes praticados em espaços de circulação e relações institucionais registraram crescimento proporcional superior ao estupro e ao estupro de vulnerável. Essa diferença reforça a necessidade de políticas que alcancem não apenas o ambiente doméstico, mas também transportes, escolas, universidades, locais de trabalho, serviços públicos e espaços de lazer.

5.2 Efeitos da pandemia e interpretação da série

O ano de 2020 não pode ser utilizado como simples referência neutra. As medidas de isolamento reduziram a circulação em espaços públicos, alteraram rotinas de trabalho e estudo e limitaram o funcionamento presencial de delegacias, escolas, unidades de saúde e serviços especializados. Para determinadas vítimas, especialmente crianças e mulheres que conviviam com o agressor, a permanência no domicílio ampliou a exposição e, simultaneamente, reduziu as oportunidades de pedir ajuda.

Assim, a queda ou o menor número de registros pode representar redução de algumas ocorrências, mas também dificuldade de acesso às instituições. A reabertura dos serviços e a retomada da mobilidade podem ter produzido aumento das denúncias represadas. Campanhas públicas, cobertura jornalística, disseminação de informações em redes sociais e maior compreensão dos tipos penais também podem ter contribuído para a elevação dos registros.

A análise responsável deve evitar dois erros opostos. O primeiro é afirmar que todo aumento decorre exclusivamente do agravamento da violência. O segundo é presumir que o crescimento se explica apenas pela melhora das denúncias. Os dados administrativos registram a interação entre ocorrência, reconhecimento, capacidade de nomear a violência, acesso ao serviço, qualidade do atendimento e decisão de formalizar a comunicação.

5.3 Perfil, vínculo com o agressor e local dos fatos



Os relatórios do ISP demonstram que a violência sexual possui perfis distintos conforme o delito. Em 2022, por exemplo, foram registradas 1.469 mulheres vítimas de estupro e 3.438 vítimas de estupro de vulnerável. As taxas estaduais foram de 16,1 e 37,7 por 100 mil mulheres, respectivamente. A concentração do estupro de vulnerável entre crianças e adolescentes revela que a idade é elemento central da política de prevenção.

Na importunação sexual, o Dossiê Mulher 2023 registrou 1.641 vítimas em 2022. Mulheres de 18 a 29 anos representaram 35,8% dos casos, mulheres negras 50,1% e mulheres solteiras 67,4%.²¹¹ Quase metade das vítimas não possuía vínculo prévio com o autor. Transportes coletivos, estabelecimentos comerciais e instituições de ensino aparecem entre os locais mencionados, ao lado das residências.

Em 2023, a Região Metropolitana concentrou 71,1% dos registros de estupro, 70% dos casos de estupro de vulnerável e 73,1% das ocorrências de importunação sexual.²¹² A concentração absoluta acompanha a distribuição populacional, razão pela qual também é necessário observar taxas. O Dossiê Mulher 2024 apontou taxas elevadas de estupro e estupro de vulnerável na Costa Verde e de importunação sexual no Centro-Sul Fluminense e na Costa Verde.²¹³

Esses resultados demonstram que o planejamento não pode se limitar ao número total estadual. Municípios com população menor podem apresentar taxas proporcionalmente mais altas e enfrentar menor oferta de serviços especializados. A interiorização da rede, o transporte para atendimento e a formação de profissionais locais são medidas essenciais para evitar que a proteção dependa da proximidade com a capital.

6 SUBNOTIFICAÇÃO, REVITIMIZAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA

A violência sexual é marcada por elevada subnotificação. Muitas vítimas não identificam imediatamente a conduta como crime, sobretudo quando o autor é parceiro, familiar, empregador, professor ou pessoa conhecida. Outras temem não ser acreditadas, sofrer exposição pública ou enfrentar retaliações. A demora em denunciar não reduz a credibilidade

²¹¹ INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Dossiê Mulher 2023. 18. ed. Rio de Janeiro: ISP, 2023.

²¹² INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Dossiê Mulher 2024. 19. ed. Rio de Janeiro: ISP, 2024.

²¹³ Idem.



do relato e deve ser compreendida à luz dos efeitos traumáticos e das condições concretas de segurança.

A pesquisa DataSenado de 2023 indicou que 30% das brasileiras declararam já ter sofrido violência doméstica ou familiar provocada por homem ao longo da vida.²¹⁴ Na divulgação estadual de 2024, o índice declarado no Rio de Janeiro alcançou 36%, acima da média nacional.²¹⁵ Embora os dados não se restrinjam à violência sexual, ajudam a dimensionar o ambiente mais amplo de violência de gênero e a distância entre experiências vividas e registros policiais.

O atendimento institucional pode favorecer ou impedir a continuidade da denúncia. Perguntas culpabilizadoras, repetição excessiva do relato, ausência de privacidade, descrédito e demora na realização de exames produzem revitimização. A vítima pode abandonar o procedimento ou evitar novas buscas por ajuda. Por isso, a qualificação dos profissionais deve incluir perspectiva de gênero, escuta protegida, atendimento de crianças e adolescentes e compreensão dos efeitos do trauma.

A integração entre segurança pública, saúde, assistência social, educação, Ministério Público, Defensoria e Judiciário é indispensável. A entrada da vítima pela unidade de saúde não pode significar perda do acesso à proteção jurídica; do mesmo modo, o registro policial deve gerar encaminhamento efetivo para saúde e assistência. Protocolos intersetoriais e fluxos claros reduzem deslocamentos, repetição de narrativas e descontinuidade do atendimento.

A produção de provas também exige atenção. Serviços de saúde devem estar preparados para acolhimento imediato, preservação de vestígios e oferta dos cuidados previstos nas normas sanitárias. O direito ao atendimento não pode depender da apresentação prévia de boletim de ocorrência. A prioridade deve ser a proteção integral da vítima, sem transformar o cuidado em instrumento de coerção para denunciar.

7 IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

²¹⁴ SENADO FEDERAL. Instituto de Pesquisa DataSenado. Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.

²¹⁵ SENADO FEDERAL. Instituto de Pesquisa DataSenado. Pesquisa Estadual de Violência contra a Mulher 2024: Rio de Janeiro. Brasília, DF: Senado Federal, 2024.



Os dados analisados apontam a necessidade de políticas públicas permanentes, e não apenas campanhas episódicas. O crescimento dos registros de importunação e assédio sexual exige ações em transportes, instituições de ensino e ambientes de trabalho. Protocolos de denúncia, canais seguros, proteção contrarretaliação e responsabilização administrativa devem complementar a resposta penal.

No campo educacional, a prevenção deve trabalhar respeito, consentimento, igualdade e identificação de situações de violência. Em relação a crianças e adolescentes, profissionais da educação e da saúde precisam reconhecer sinais, cumprir deveres de comunicação e atuar sem exposição indevida da vítima. A educação em direitos não estimula a sexualização precoce; ao contrário, oferece instrumentos de autoproteção e busca de ajuda.

A rede de atendimento deve ser territorializada. Delegacias especializadas possuem papel relevante, mas não podem ser a única porta de entrada. Delegacias comuns, unidades básicas de saúde, hospitais, centros de referência, escolas e serviços de assistência precisam estar capacitados. Nos municípios sem equipamentos especializados, devem existir fluxos regionais, transporte e atendimento remoto complementar, sem substituir o acolhimento presencial quando necessário.

A análise territorial também recomenda alocação de recursos conforme taxas e vulnerabilidades, e não apenas números absolutos. Regiões com menor população podem apresentar incidência proporcional elevada. A política deve considerar distância dos serviços, cobertura de internet, transporte público, disponibilidade de profissionais e presença de comunidades rurais, periféricas e tradicionais.

Outro eixo é a produção de dados integrados. Registros policiais devem dialogar, com proteção de dados pessoais, com notificações de saúde, atendimentos da assistência social e informações do sistema de justiça. A integração não significa criar cadastros indiscriminados, mas permitir diagnósticos que identifiquem repetição da violência, lacunas de atendimento e tempo de resposta institucional.

Recomenda-se que os relatórios públicos mantenham séries históricas estáveis e ofereçam informações desagregadas por raça, idade, deficiência, município, vínculo com o autor, local e tempo entre fato e comunicação. Também é importante publicar notas metodológicas claras, pois mudanças de classificação podem ser confundidas com alterações reais da violência.



Por fim, políticas de autonomia econômica são relevantes para romper ciclos de violência. Dependência financeira, moradia compartilhada e ausência de rede de apoio podem impedir o afastamento do agressor ou a continuidade da denúncia. Qualificação profissional, acesso a benefícios, acolhimento temporário e prioridade em programas habitacionais devem integrar a resposta.

8 DISCUSSÃO CRÍTICA

A leitura da série de 2020 a 2023 confirma que a violência sexual permanece um problema estrutural no Rio de Janeiro. Entretanto, o aspecto mais relevante não é apenas a elevação numérica. Os dados revelam diferentes espaços e relações de poder: a vulnerabilidade de crianças, a exposição de jovens em espaços públicos, a hierarquia no trabalho e a concentração de serviços e registros na Região Metropolitana.

O crescimento de 124,5% na importunação sexual e de 129,2% no assédio sexual exige interpretação específica. A tipificação recente da importunação ampliou a capacidade de nomear práticas antes banalizadas. No assédio, o crescimento pode indicar maior disposição para denunciar, mas a dependência econômica continua produzindo silêncio. Em ambos, a existência do tipo penal não elimina relações culturais que naturalizam insistência, contato não consentido e abuso de poder.

O estupro de vulnerável merece prioridade. Mesmo com redução em 2023, foram 3.201 registros, mais que o dobro dos estupros registrados no mesmo ano.²¹⁶ A prevenção depende de adultos e instituições capazes de identificar sinais, pois muitas vítimas não conseguem compreender ou relatar a violência. Políticas focadas apenas em orientação para que a criança se proteja deslocam indevidamente a responsabilidade; a obrigação central pertence aos adultos, ao Estado e à rede de proteção.

A desigualdade racial precisa ocupar posição central na agenda. A presença expressiva de mulheres negras nos registros de importunação sexual deve ser relacionada ao racismo estrutural, à maior exposição a deslocamentos longos, empregos precários e territórios com menor proteção institucional. A universalidade formal da política não garante igualdade material de acesso.

²¹⁶ INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Dossiê Mulher 2021. Rio de Janeiro: ISP, 2021.



Também é necessário evitar o uso punitivista dos dados como resposta única. A responsabilização é indispensável, mas a política criminal atua depois da violência e enfrenta limitações probatórias. Prevenção, educação, saúde, assistência e transformação institucional não são medidas secundárias: constituem condições para reduzir a ocorrência, ampliar a confiança e impedir a revitimização.

A qualidade do dado é parte da política pública. Sem registros completos e comparáveis, o Estado perde capacidade de planejar. Ao mesmo tempo, a divulgação deve ser acompanhada de explicações metodológicas, para que aumentos não sejam automaticamente interpretados como fracasso das políticas nem reduções como sucesso. Em determinados contextos, maior número de registros pode revelar maior confiança e acesso à rede.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou os registros oficiais de violência sexual contra mulheres no estado do Rio de Janeiro entre 2020 e 2023. A série revelou crescimento dos registros de estupro, estupro de vulnerável, importunação sexual e assédio sexual quando comparados os extremos do período. O aumento foi especialmente intenso nos crimes de importunação e assédio sexual.

Os resultados não devem ser explicados por uma única causa. A pandemia e as restrições de 2020 afetaram a ocorrência, a mobilidade e o acesso às instituições. Nos anos posteriores, a retomada dos serviços, a maior conscientização, a consolidação de tipos penais e a disposição para denunciar podem ter influenciado os números. Por isso, registros policiais são indicadores essenciais, mas incompletos.

A análise também demonstrou a necessidade de atenção às meninas e adolescentes, às mulheres negras e às desigualdades territoriais. O elevado número de estupros de vulneráveis exige fortalecimento da proteção integral. A presença da violência em transportes, escolas, locais de trabalho e residências impõe políticas que ultrapassem uma única porta de entrada.

Conclui-se que o enfrentamento da violência sexual deve articular prevenção, educação, saúde, assistência, segurança pública, acesso à justiça e autonomia econômica. A resposta deve ser humanizada, intersetorial e orientada por dados desagregados. A proteção efetiva depende não apenas de ampliar punições, mas de transformar práticas institucionais e culturais que silenciam vítimas e naturalizam o controle sobre o corpo feminino.



Como agenda futura, recomenda-se ampliar a pesquisa com microdados municipais, taxas por faixa etária e raça, análise do tempo entre o fato e a comunicação e comparação com notificações do sistema de saúde. Estudos qualitativos com profissionais e usuárias da rede também podem revelar obstáculos que os registros administrativos, isoladamente, não conseguem demonstrar.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

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

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940.

BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRASIL. **Lei nº 13.718**, de 24 de setembro de 2018. Altera o Código Penal para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da violência 2024**. Brasília, DF: Ipea; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Moderna, 1985.

CRENSHAW, Kimberlé. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Dossiê Mulher 2021**. Rio de Janeiro: ISP, 2021.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Dossiê Mulher 2022**. Rio de Janeiro: ISP, 2022.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Dossiê Mulher 2023**. 18. ed. Rio de Janeiro: ISP, 2023.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Dossiê Mulher 2024**. 19. ed. Rio de Janeiro: ISP, 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher: Convenção de Belém do Pará**. Belém: OEA, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**. Nova York: ONU, 1979.



SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

SENADO FEDERAL. **Instituto de Pesquisa DataSenado**. Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.

SENADO FEDERAL. Instituto de Pesquisa DataSenado. **Pesquisa Estadual de Violência contra a Mulher 2024**: Rio de Janeiro. Brasília, DF: Senado Federal, 2024.



VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA CONTRA A MULHER: DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO JURÍDICA E DAS MEDIDAS DE URGÊNCIA

PSYCHOLOGICAL VIOLENCE AGAINST WOMEN: CHALLENGES TO THE EFFECTIVENESS OF LEGAL PROTECTION AND EMERGENCY MEASURES

Luíza Márcia Carvalho dos Reis²¹⁷
Marianne Vitória Alves de Melo²¹⁸
Pedro Henrique dos Santos Nunes²¹⁹

RESUMO

A violência psicológica contra a mulher é uma grave forma de violência de gênero, capaz de causar dano emocional e limitar a liberdade da vítima. Este artigo trata de sua proteção legal e dos desafios para tornar essa proteção mais eficaz. Destacam-se a Lei Maria da Penha, o artigo 147-B do Código Penal e as medidas protetivas de urgência. A pesquisa possui abordagem qualitativa e utiliza os métodos bibliográfico e documental. Conclui-se que, mesmo com o avanço das leis, ainda há dificuldades para identificar, provar e evitar essa violência, sendo necessário ampliar o apoio às vítimas, capacitar profissionais e melhorar o uso das medidas de proteção existentes.

Palavras-chave: Violência psicológica; Violência contra a mulher; Lei Maria da Penha.

ABSTRACT

Psychological violence against women is a serious form of gender-based violence, capable of causing emotional harm and limiting the victim's freedom. This article addresses its legal protection and the challenges of making such protection more effective. The Maria da Penha Law, Article 147-B of the Penal Code, and urgent protective measures are highlighted. The research has a qualitative approach and uses bibliographic and documentary methods. It concludes that, despite legal advances, there are still difficulties in identifying, proving, and preventing this violence. Therefore, it is necessary to expand support for victims, train professionals, and improve the use of existing protective measures.

²¹⁷ Advogada. Professora da AFYA Faculdade Parnaíba. Mestre em Ciência Política.

²¹⁸ Graduanda em Direito pela AFYA Faculdade Parnaíba.

²¹⁹ Graduando pela AFYA Faculdade Parnaíba.



Keywords: *Psychological violence; Violence against women; Maria da Penha Law.*

INTRODUÇÃO

A violência psicológica contra a mulher constitui uma grave violação dos direitos humanos e uma manifestação da violência de gênero, frequentemente praticada de forma silenciosa e sem deixar marcas físicas. Condutas como humilhação, manipulação, ameaça, isolamento e controle podem comprometer a dignidade, a autonomia e a integridade emocional da vítima.

No Brasil, a Lei Maria da Penha reconheceu expressamente essa forma de violência, e a Lei nº 14.188/2021 incluiu o artigo 147-B no Código Penal, fortalecendo sua proteção jurídica²²⁰ Entretanto, ainda existem desafios relacionados ao reconhecimento, à comprovação e à efetividade da proteção, o que evidencia a importância das medidas protetivas de urgência e de uma atuação integrada da rede de atendimento.

Diante disso, este artigo analisa a caracterização jurídica da violência psicológica contra a mulher, com destaque para o artigo 147-B do Código Penal e para as medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha.²²¹ A pesquisa, de natureza bibliográfica e documental, demonstra que a efetividade da proteção depende não apenas da existência de normas, mas também da aplicação concreta dos mecanismos de prevenção, acolhimento e proteção às vítimas.

1. A VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA CONTRA A MULHER E SUA PROTEÇÃO JURÍDICA

A violência contra a mulher constitui uma violação dos Direitos Humanos e está relacionada às desigualdades de gênero historicamente construídas, conforme aponta MESSA e Calheiros²²². A sociedade patriarcal atribuiu aos homens posições de poder e às mulheres papéis

²²⁰ BRASIL. **Lei nº 14.188**, de 28 de julho de 2021. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para acrescentar o art. 147-B e tipificar a violência psicológica contra a mulher. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14188.htm. Acesso em: 28 ago. 2026.

²²¹ Idem.

²²² MESSA, Ana F.; CALHEIROS, Maria Clara da C. **Violência contra a mulher**. São Paulo: Almedina, 2023. E-book. ISBN 9786556279381. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556279381/>. Acesso em: 26 ago. 2026.



de submissão e dependência, favorecendo a discriminação e a violência. Esses padrões se reproduzem nas relações sociais por meio do controle, da humilhação e da restrição da autonomia feminina.

No Brasil, a proteção das mulheres encontra fundamento na Constituição Federal de 1988, especialmente nos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da liberdade e da segurança. Destaca-se, ainda, o artigo 226, § 8º, que determina ao Estado a criação de mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares²²³. Esse dispositivo afasta a ideia de que a violência doméstica constitui um problema exclusivamente privado e fundamenta a atuação estatal na prevenção e no combate à violência, servindo de importante base para a criação de mecanismos específicos de proteção, como a Lei Maria da Penha.

A proteção dos direitos das mulheres também é fortalecida por importantes instrumentos internacionais. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) consolidou o compromisso internacional de combater a discriminação contra a mulher e promover a igualdade de gênero.²²⁴ Por sua vez, a Convenção de Belém do Pará possui especial relevância por reconhecer expressamente a violência contra a mulher como uma violação dos Direitos Humanos e como uma manifestação das relações historicamente desiguais de poder entre homens e mulheres. Esses instrumentos internacionais contribuíram para o fortalecimento das políticas públicas e dos mecanismos jurídicos de prevenção, proteção e combate à violência de gênero.

Diante disso, a violência contra a mulher deve ser compreendida como uma grave violação dos Direitos Humanos, pois atinge direitos fundamentais como a dignidade, a liberdade, à igualdade, à segurança e a integridade física e psicológica. A proteção das mulheres resulta, portanto, da articulação entre a Constituição Federal, a legislação interna e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, impondo ao Estado o dever de prevenir a violência, proteger as vítimas, responsabilizar os agressores e garantir o efetivo acesso à justiça. Essa compreensão é essencial para o presente estudo, especialmente porque permite analisar a

²²³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2026

²²⁴ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 ago. 2026.



violência psicológica não como uma conduta isolada, mas como uma manifestação das relações de dominação e controle que a legislação brasileira busca prevenir e combater.

1.1. CONTEXTO HISTÓRICO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E DA VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA

A análise da violência psicológica praticada contra a mulher exige a compreensão de seu desenvolvimento histórico, social e cultural, pois as agressões de natureza emocional não constituem uma realidade recente. Ao longo da história, diferentes formas de abuso estiveram associadas a estruturas que geraram a desigualdade entre os gêneros. Em sociedades patriarcais, como na Idade Média, as mulheres ocupavam posições restritas, enquanto os homens detinham maior autoridade e poder familiar e social. Desse modo, os maus-tratos emocionais dirigidos às mulheres constituem um fenômeno histórico influenciado por estruturas sociais e culturais que promovem a desigualdade de gênero.

Nesse contexto, valores sociais, culturais e religiosos contribuíram para reforçar padrões de obediência e submissão feminina, naturalizando relações marcadas pela desigualdade de poder. Como consequência, práticas de dominação, controle, humilhação e restrição da autonomia das mulheres frequentemente não eram reconhecidas como formas de violência, pois a posição subordinada feminina era socialmente aceita.

Essa realidade histórica também se refletiu na legislação brasileira. O Código Civil de 1916, em seu artigo 6º, inciso II, classificava a mulher casada como relativamente incapaz para determinados atos enquanto durasse a sociedade conjugal.²²⁵ Tal previsão demonstrava a limitação da autonomia feminina e contribuía para a manutenção de relações de subordinação, favorecendo a naturalização de comportamentos abusivos que atualmente podem ser compreendidos como manifestações de violência psicológica.

A partir do século XX, especialmente com o fortalecimento dos movimentos feministas e dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, a violência e a discriminação contra a mulher passaram a receber maior atenção. A Declaração Universal dos Direitos Humanos consolidou o princípio da igualdade e da dignidade humana, enquanto a

²²⁵ BRASIL. **Lei nº 3.071**, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 jan. 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm. Acesso em: 26 ago. 2026.



Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)²²⁶ representou importante marco internacional ao estabelecer o compromisso dos Estados com a eliminação da discriminação contra as mulheres.

Posteriormente, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), representou um avanço crucial ao reconhecer a violência contra a mulher como violação dos direitos humanos. Além disso, ampliou a compreensão da violência de gênero e reforçou a responsabilidade do Estado em preveni-la, puni-la e erradicá-la, influenciando o fortalecimento da proteção jurídica das mulheres no Brasil.

No âmbito interno, a Constituição Federal de 1988 representou importante marco ao estabelecer a igualdade de todos perante a lei e afirmar, em seu artigo 5º, inciso I, a igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres.²²⁷ Contudo, a previsão constitucional da igualdade não foi suficiente, por si só, para assegurar o imediato reconhecimento de todas as formas de violência praticadas contra as mulheres.

Por muito tempo, a violência foi associada predominantemente às agressões físicas, o que contribuiu para a invisibilidade da violência psicológica. Condutas que provocavam medo, humilhação, constrangimento, sofrimento emocional ou redução da autonomia feminina frequentemente não eram reconhecidas como práticas violentas. Além disso, o Código Penal de 1940 não previa um crime específico destinado à punição da violência psicológica contra a mulher.²²⁸

Um importante avanço ocorreu com a edição da Lei nº 11.340/2006, a Lei Maria da Penha, que, conforme Masson, reconheceu expressamente a violência psicológica como uma das modalidades de violência doméstica e familiar.²²⁹ Nos termos do artigo 7º, inciso II, essa violência compreende condutas que gerem dano emocional, reduzam a autoestima,

²²⁶ Op. Cit.

²²⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2026

²²⁸ BRASIL. **Lei nº 14.188**, de 28 de julho de 2021. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para acrescentar o art. 147-B e tipificar a violência psicológica contra a mulher. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14188.htm. Acesso em: 28 ago. 2026.

²²⁹ MASSON, Cleber. **Direito Penal: parte especial: arts. 121 a 212**. v. 2. 19. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026. E-book. ISBN 9788530998707. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998707/>. Acesso em: 26 ago. 2026.



prejudiquem o desenvolvimento da mulher ou tenham por objetivo controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, manifestando-se através de ações como a ameaça e a manipulação.

A Lei Maria da Penha representou, portanto, uma transformação na compreensão jurídica da violência, ao reconhecer que as agressões contra a mulher não se limitam à violência física. Práticas reiteradas de humilhação, ameaça, manipulação e controle podem comprometer a dignidade, a autonomia, a liberdade e a estabilidade emocional da vítima, estabelecendo relações marcadas pelo medo e pela submissão.

Posteriormente, a Lei nº 14.188/2021 promoveu novo avanço ao incluir o artigo 147-B no Código Penal, tipificando a violência psicológica contra a mulher como crime específico.²³⁰ A criminalização fortaleceu a tutela penal e possibilitou a responsabilização do agente por condutas que causem dano emocional à vítima, demonstrando que práticas de controle, manipulação, humilhação e destruição emocional não devem ser tratadas como simples conflitos particulares.

Assim, o reconhecimento e a criminalização da violência psicológica resultam da luta contra a desigualdade de gênero. A CEDAW, a Convenção de Belém do Pará, a Constituição Federal, a Lei Maria da Penha e o artigo 147-B do Código Penal demonstram a progressiva ampliação da proteção jurídica às mulheres.²³¹ Atualmente, essa forma de violência é reconhecida como uma grave violação da dignidade e da integridade emocional da vítima, exigindo medidas eficazes de prevenção, proteção e responsabilização do agressor.

1.2. A CRIMINALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA E OS DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO PENAL

Antes de sua tipificação específica, a violência psicológica contra a mulher, embora reconhecida como uma forma de violência de gênero, não possuía previsão penal autônoma que permitisse a responsabilização específica do agressor. Esse cenário foi alterado pela Lei nº

²³⁰ BRASIL. **Lei nº 14.188**, de 28 de julho de 2021. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para acrescentar o art. 147-B e tipificar a violência psicológica contra a mulher. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14188.htm. Acesso em: 28 ago. 2026.

²³¹ BRASIL. **Lei nº 14.188**, de 28 de julho de 2021. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para acrescentar o art. 147-B e tipificar a violência psicológica contra a mulher. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14188.htm. Acesso em: 28 ago. 2026.



14.188/2021, que incluiu o artigo 147-B no Código Penal e tipificou essa conduta como crime, fortalecendo a proteção da vítima e possibilitando a responsabilização por práticas que causem dano emocional ou tenham por finalidade degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões²³².

A previsão do artigo 147-B demonstra que a violência psicológica não se confunde com conflitos ou discussões isoladas, exigindo dano emocional à mulher ou a finalidade de degradar ou controlar sua liberdade e autonomia. O crime é exclusivamente doloso, não admitindo punição na modalidade culposa. Além disso, sua caracterização depende da análise das circunstâncias, do objetivo da conduta e de seus efeitos sobre a saúde psicológica e a capacidade de autodeterminação da vítima.

Trata-se, ainda, de um crime de forma livre, pois o dano emocional pode ser causado por diferentes meios. As condutas mencionadas na lei são apenas exemplos, não excluindo outras práticas capazes de produzir o resultado previsto no tipo penal. O isolamento, por exemplo, pode ocorrer quando há o afastamento da vítima de familiares e sua rede de apoio, enquanto a manipulação pode ser visível quando o agressor utiliza diferentes estratégias para influenciar ou interferir nas decisões da mulher.

Embora o artigo 147-B apresente semelhanças com a definição de violência psicológica prevista no artigo 7º, II, da Lei Maria da Penha, a norma protetiva possui alcance mais amplo. Algumas condutas, como a perseguição reiterada e a violação da intimidade, podem também configurar outros crimes, conforme as circunstâncias do caso. Além disso, o artigo 147-B não se restringe ao ambiente doméstico ou familiar, podendo ser ampliado em diferentes contextos, desde que presentes os elementos do tipo penal.²³³

No entanto, apesar da ampliação da proteção penal, sua aplicação prática ainda enfrenta desafios, especialmente quanto à produção de provas, já que a violência psicológica geralmente não deixa marcas visíveis e pode ocorrer de forma silenciosa e progressiva. Sua comprovação pode depender de relatos da vítima, testemunhas, mensagens, gravações, registros de atendimentos psicológicos e outros elementos capazes de demonstrar o dano emocional ou um padrão contínuo de comportamento abusivo.

²³² MASSON, Cleber. **Direito Penal: parte especial: arts. 121 a 212**. v. 2. 19. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026. E-book. ISBN 9788530998707. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998707/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

²³³ Op. Cit



Nesse contexto, a ausência de perícia ou laudo psicológico, por si só, não impede o reconhecimento da violência, devendo a apuração considerar o conjunto de provas e as particularidades do caso. Entretanto, a dificuldade de demonstrar esse tipo de violência exige dos profissionais que atuam no atendimento e no sistema de justiça uma compreensão adequada de suas características, com atenção ao contexto e à dinâmica de condutas como manipulação e humilhação, que nem sempre se apresentam de forma evidente.

Outro aspecto relevante é a preparação adequada dos profissionais responsáveis pelo acolhimento, investigação e julgamento dos casos. Conforme Fernandes dos Santos, Vinhal de Freitas e Moreira Carvalho, embora a criminalização da violência psicológica represente um avanço, dificuldades relacionadas à produção de provas, ao preparo técnico dos profissionais e à revitimização podem comprometer a efetividade da proteção jurídica.²³⁴ A falta de conhecimento técnico ou de sensibilidade pode dificultar a identificação de práticas abusivas que se desenvolvem gradualmente, razão pela qual a análise não deve se limitar a episódios isolados, mas considerar o contexto da relação e o conjunto de comportamentos praticados contra a vítima.

Também deve ser considerada a possibilidade de revitimização da mulher durante a busca por proteção jurídica. Em algumas situações, a vítima pode ser obrigada a repetir diversas vezes relatos dolorosos ou ser submetida a comportamentos que provoquem sentimento de culpa, vergonha ou descrédito. Quando o atendimento não ocorre de forma adequada, o próprio procedimento de proteção pode agravar seu sofrimento emocional. Por isso, a efetividade da tutela penal também depende de um acolhimento adequado que evite novas formas de violência durante o processo.

Além disso, o desconhecimento dos direitos e dos mecanismos de proteção disponíveis pode dificultar o acesso das vítimas à Justiça e o enfrentamento da violência psicológica. Muitas mulheres não identificam imediatamente práticas de manipulação, controle, isolamento ou humilhação como formas de abuso, especialmente quando essas práticas se desenvolvem de maneira gradual, evidenciando que a falta de informação pode atrasar a busca por ajuda e contribuir para a continuidade da violência. Assim, a divulgação dos direitos e dos mecanismos

²³⁴ FERNANDES DOS SANTOS, Kávilla; VINHAL DE FREITAS, Milra Lucena; MOREIRA CARVALHO, Vanessa Cristina. **A inserção do artigo 147-B do Código Penal no combate à violência psicológica da mulher**. Revista FACISA ON-LINE, [S. l.], v. 13, n. 1, 2025. Disponível em: <https://periodicos.unicathedral.edu.br/index.php/revistafacisa/article/view/1038>. Acesso em: 27 ago. 2026.



de proteção é crucial para facilitar o reconhecimento da violência e ampliar o acesso das mulheres à rede de apoio e à Justiça²³⁵

Os avanços tecnológicos também passaram a apresentar novos desafios à proteção das vítimas. A utilização de ferramentas digitais pode ampliar as possibilidades de controle e exposição da imagem ou da voz da mulher, intensificando os efeitos da violência psicológica. Nesse contexto, a Lei nº 15.123/2025 alterou o artigo 147-B para prever o aumento de pena quando o crime é praticado com o uso de inteligência artificial ou outro recurso tecnológico capaz de modificar a imagem ou o som da vítima.

Portanto, a inclusão do artigo 147-B no Código Penal representou um importante avanço no reconhecimento da violência psicológica como conduta passível de responsabilização criminal. Contudo, a efetividade da proteção depende da capacitação dos profissionais, da adequada análise das provas, da prevenção da revitimização, do acesso à informação e de políticas públicas de proteção. Assim, seu enfrentamento exige uma atuação contínua que envolva não apenas a punição do agressor, mas também medidas de prevenção, acolhimento e combate às desigualdades de gênero.

1.3. A COMPLEXIDADE DO RECONHECIMENTO DA VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA E OS DESAFIOS PARA SUA EFETIVA PROTEÇÃO

Embora a violência psicológica contra a mulher seja reconhecida pela Lei Maria da Penha e tipificada pelo artigo 147-B do Código Penal, sua identificação e enfrentamento ainda apresentam desafios. Um dos principais é a dificuldade de a própria vítima reconhecer a situação de abuso, pois, diferentemente da violência física, essa forma de violência geralmente ocorre de maneira silenciosa, gradual e progressiva, sem deixar marcas visíveis.

Inicialmente, humilhações, ameaças, manipulações e comportamentos de controle podem ser interpretados como episódios isolados, ciúmes ou conflitos comuns. Contudo, sua repetição pode estabelecer uma relação de controle e submissão, comprometendo a autoestima, a autonomia e a saúde emocional da mulher. Assim, a violência psicológica pode resultar de uma sucessão de comportamentos que, analisados em conjunto, revelam uma dinâmica de dominação e abuso. Conforme Fernandes dos Santos, Vinhal de Freitas e Moreira Carvalho, o

²³⁵ Idem.



agressor pode atuar de forma gradual, humilhando e menosprezando a vítima por meio de comportamentos aparentemente pequenos, mas que, ao longo do tempo, produzem confusão e sofrimento.²³⁶

O reconhecimento da violência pode ser ainda mais difícil quando o agressor mantém com a vítima uma relação de afeto, confiança ou dependência emocional. Nesses casos, os primeiros sinais de abuso podem ser ignorados ou justificados como situações comuns do relacionamento. Muitas vezes, a mulher só reconhece a relação abusiva quando a violência já está mais avançada ou após o afastamento do agressor, ao compreender os comportamentos sofridos e seus efeitos sobre sua saúde emocional.

A manipulação emocional também dificulta o reconhecimento da violência, pois comportamentos abusivos podem ser apresentados como demonstrações de amor, cuidado ou preocupação. A alternância entre momentos de controle e humilhação e períodos de aparente afeto pode gerar confusão e fazer com que a vítima questione suas próprias percepções, dificultando a identificação dessas condutas como forma de dominação.

Além disso, sentimentos como medo, vergonha e dependência emocional podem contribuir para a permanência da vítima no ciclo de violência. A mulher pode temer represálias, sentir vergonha de expor situações íntimas ou acreditar que não será compreendida. Também pode se sentir culpada pelos comportamentos do agressor, comprometendo gradualmente sua autoestima, confiança e capacidade de tomar decisões sobre a própria vida.

A dificuldade de reconhecer a violência pode impedir ou atrasar a denúncia e o acesso à proteção. A ausência de marcas físicas, o medo de não ser acreditada e a dependência emocional são fatores que dificultam a identificação do abuso. Assim, o reconhecimento jurídico da violência psicológica, embora essencial, não garante, por si só, que todas as vítimas reconheçam a situação e busquem proteção.

Outro aspecto relevante é o isolamento progressivo da vítima, que pode afastá-la de familiares, amigos e de sua rede de apoio. Com a perda dessas relações e da confiança em suas próprias decisões, torna-se mais difícil romper o ciclo de violência. Assim, o isolamento, aliado ao medo, à confusão emocional e à solidão, pode fortalecer a dinâmica de controle e dificultar a busca por ajuda.

²³⁶ FERNANDES DOS SANTOS, Kávilla; VINHAL DE FREITAS, Milra Lucena; MOREIRA CARVALHO, Vanessa Cristina. **A inserção do artigo 147-B do Código Penal no combate à violência psicológica da mulher**. Revista FACISA ON-LINE, [S. l.], v. 13, n. 1, 2025. Disponível em: <https://periodicos.unicathedral.edu.br/index.php/revistafacisa/article/view/1038>. Acesso em: 27 ago. 2026.



Nesse contexto, a efetividade da proteção conferida pela Lei Maria da Penha e pelo artigo 147-B do Código Penal exige medidas que ultrapassem a simples existência das normas. A ampliação do acesso à informação e a conscientização sobre práticas como manipulação, isolamento, humilhação, ameaças e controle excessivo são fundamentais para a identificação precoce da violência e a busca por proteção.

Também é indispensável a preparação adequada dos profissionais responsáveis pelo atendimento, investigação e julgamento desses casos. A ausência de lesões físicas ou testemunhas não deve levar à desconsideração dos relatos da vítima. A análise exige atenção ao contexto, à repetição das condutas, aos meios utilizados pelo agressor e aos efeitos sobre a saúde emocional, a dignidade e a autonomia da mulher, considerando as particularidades desse tipo de abuso. De acordo com Fontoura e Silveira (2023), por se tratar de violência que geralmente ocorre no ambiente doméstico e familiar, sem testemunhas e sem vestígios físicos, a limitação da coleta de provas materiais exige do julgador uma análise mais sensível e técnica das circunstâncias do caso concreto.

A prevenção da revitimização também constitui um elemento essencial para a efetividade da proteção. A mulher que decide buscar ajuda não deve ser submetida a procedimentos que intensifiquem seu sofrimento, provoquem sentimento ²³⁷de culpa ou reforcem o descrédito sobre sua experiência. O acolhimento adequado e a atuação sensível às particularidades da violência de gênero são fundamentais para que a vítima se sinta segura para relatar os fatos e acessar os mecanismos de proteção disponíveis.

Dessa forma, a previsão da violência psicológica na Lei Maria da Penha e sua tipificação pelo artigo 147-B do Código Penal representam importantes avanços na proteção das mulheres. Contudo, a efetividade dessa proteção depende da superação das dificuldades relacionadas ao reconhecimento do abuso, à denúncia, ao acesso à informação e à atuação das instituições. Assim, compreender essas particularidades é essencial para garantir uma proteção jurídica efetiva, voltada à vítima.

2. MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO: APRESENTAÇÃO E FINALIDADE

²³⁷ BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 29 ago. 2026



As medidas protetivas de urgência são importantes instrumentos previstos na Lei nº 11.340/2006, a Lei Maria da Penha, destinados à proteção da mulher em situação de violência doméstica e familiar. Sua finalidade é preservar sua integridade física, psicológica, moral, sexual e patrimonial, por meio de providências que interrompam ou previnam a continuidade da violência em situações de risco ou ameaça.

Essa proteção não se restringe à violência física, podendo ser concedida também em casos de violência psicológica, moral, sexual ou patrimonial. Dessa forma, as medidas protetivas possuem caráter preventivo e imediato, permitindo uma atuação rápida do Estado para evitar o agravamento da violência.

2.1. IMPORTÂNCIA DAS MEDIDAS PROTETIVAS NO SISTEMA DA LEI MARIA DA PENHA

Nesse cenário, as medidas protetivas de urgência representam uma das principais inovações da Lei Maria da Penha no enfrentamento à violência doméstica e familiar. Juntamente com a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, ampliaram a atuação do Poder Judiciário e as possibilidades de proteção das vítimas, permitindo a adoção de providências adequadas às necessidades de cada caso. Conforme Bianchini, as medidas protetivas constituem uma das principais inovações da Lei Maria da Penha, pois ampliaram o sistema de prevenção e proteção das mulheres em situação de violência.²³⁸

Sua importância também está em seu caráter preventivo e imediato, pois permitem a intervenção do Estado diante de situações de risco, buscando evitar a continuidade, a repetição ou o agravamento da violência e preservar a integridade e a segurança da mulher.

2.2. CLASSIFICAÇÃO DAS MEDIDAS PROTETIVAS

A Lei Maria da Penha prevê duas categorias de medidas protetivas de urgência: as direcionadas ao agressor e as destinadas à proteção da mulher. As medidas aplicáveis ao agressor, previstas principalmente no artigo 22, restringem direitos e proíbem determinadas

²³⁸ BIANCHINI, Alice. **Novas leis, novos avanços na proteção das mulheres**. E precisamos de muito mais. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jun-11/novas-leis-novos-avancos-na-protecao-das-mulheres-e-precisamos-de-muito-mais/>. Acesso em: 30 ago. 2026.



condutas, como a suspensão do porte de armas, o afastamento do lar, a proibição de aproximação ou contato com a vítima, familiares e testemunhas, além da restrição de frequentar determinados lugares e da participação em programas de reeducação²³⁹.

Essas providências possuem especial relevância porque sua proteção pode alcançar não apenas a vítima, mas também outras pessoas que possam estar expostas à situação de violência. Assim, determinadas restrições podem ser estendidas aos familiares da mulher e às testemunhas, quando isso for necessário para garantir sua segurança e evitar interferências na apuração dos fatos. Da mesma forma, a convivência do agressor com filhos ou dependentes menores pode ser restringida ou suspensa quando necessária para prevenir novas situações de violência e proteger os envolvidos²⁴⁰.

Por sua vez, as medidas previstas nos artigos 23 e 24 da Lei Maria da Penha destinam-se à proteção direta da vítima e à preservação de seus direitos. Entre elas estão o encaminhamento da mulher e de seus dependentes a programas de proteção, o retorno ao domicílio após o afastamento do agressor e o afastamento da vítima do lar, sem prejuízo de seus direitos patrimoniais, à guarda dos filhos e aos alimentos.

A legislação também permite a adoção de medidas destinadas à proteção do patrimônio da mulher e dos bens comuns do casal. Além disso, poderá ser determinado acompanhamento policial para que a vítima retire seus pertences do local de convivência com segurança, evitando que ela tenha de reencontrar o agressor ou se exponha novamente a uma situação de risco. Essas medidas são importantes para permitir que a mulher se afaste da situação de violência e organize sua vida com segurança e sem prejuízo.

Dessa forma, as medidas do artigo 23 destinam-se principalmente à proteção pessoal da vítima e de seus dependentes, enquanto o artigo 24 busca preservar seus direitos patrimoniais. Essa estrutura demonstra que a violência doméstica pode afetar não apenas a integridade física, mas também a autonomia, a segurança financeira e a possibilidade de a mulher romper com o ciclo de violência.

²³⁹ BRASIL. **Lei nº 15.383**, de 9 de abril de 2026. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer a monitoração eletrônica de agressores como medida protetiva autônoma. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 abr. 2026. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2026/lei-15383-9-abril-2026-798938-publicacaooriginal-178826-pl.html>. Acesso em: 27 ago. 2026.

²⁴⁰ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; MEZZARI, Luís Gustavo. **Eficácia ou simbolismo? Uma análise das medidas protetivas de urgência no rito da Lei Maria da Penha**. Direito e Desenvolvimento, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 180-201, 2021. DOI: 10.26843/direitoedesenvolvimento.v12i1.1392. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1392>. Acesso em: 29 ago. 2026.



Dessa forma, enquanto as medidas do artigo 23 estão voltadas, principalmente, à proteção pessoal da vítima e de seus dependentes, o artigo 24 concentra-se na preservação de seus direitos patrimoniais. Essa estrutura demonstra que a violência doméstica e familiar pode produzir consequências que ultrapassam a ocorrência de agressões físicas, atingindo também a liberdade, a autonomia, a segurança financeira, a moradia e a possibilidade de a mulher romper com o ciclo de violência.

2.3. NATUREZA JURÍDICA DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

Segundo Wermuth e Mezzari, as medidas protetivas de urgência possuem, em sua essência, caráter preventivo e cautelar. Ainda que algumas delas imponham limitações aos direitos do agressor, como a restrição de aproximação da vítima, a proibição de frequentar determinados locais ou a suspensão da posse e do porte de armas, sua finalidade principal não é aplicar uma punição antecipada. Esses instrumentos têm como objetivo proteger a mulher em situação de risco, evitar a continuidade da violência e impedir que novos episódios possam ocorrer ou se tornar mais graves.²⁴¹

Nessa perspectiva, a proteção da vítima não depende exclusivamente da prisão preventiva do agressor. A legislação prevê diferentes medidas, aplicáveis conforme o grau de risco, como o afastamento do lar, a proibição de contato ou aproximação e a restrição da posse ou do porte de armas. A prisão preventiva permanece possível quando presentes os requisitos legais, mas as medidas protetivas permitem outras formas de intervenção antes da adoção da medida mais grave de restrição da liberdade.

A aplicação das medidas protetivas deve observar os princípios da necessidade e da proporcionalidade. Embora não tenham caráter punitivo, podem restringir significativamente direitos do agressor, razão pela qual sua aplicação deve ser fundamentada e considerar as circunstâncias do caso e a intensidade do risco enfrentado pela vítima.

Dessa forma, a necessidade de garantir proteção efetiva à mulher deve ser conciliada com a observância das garantias constitucionais. A natureza preventiva das medidas protetivas não afasta a obrigação de que sua aplicação ocorra de forma adequada, necessária e

²⁴¹ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; MEZZARI, Luís Gustavo. **Eficácia ou simbolismo? Uma análise das medidas protetivas de urgência no rito da Lei Maria da Penha.** *Direito e Desenvolvimento*, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 180-201, 2021. DOI: 10.26843/direitoedesenvolvimento.v12i1.1392. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1392>. Acesso em: 29 ago. 2026.



proporcional. Ao mesmo tempo, a proteção dos direitos do agressor não pode impedir a atuação estatal diante de situações de risco e violência, buscando equilibrar a proteção dos direitos das mulheres e uma resposta jurídica proporcional a cada caso.

2.4. PROCEDIMENTO, ACESSO E FUNCIONAMENTO DA PROTEÇÃO ESTATAL

A facilidade de acesso às medidas protetivas de urgência é fundamental para sua efetividade. A mulher pode buscar auxílio em delegacias, no Ministério Público ou na Defensoria Pública, sem a obrigatoriedade de advogado para solicitar a medida. Além disso, mecanismos tecnológicos também podem facilitar o acesso à proteção estatal em situações de urgência²⁴².

A possibilidade de solicitar medidas protetivas sem prévia assistência jurídica é especialmente importante diante da urgência das situações de violência. A exigência de um advogado poderia dificultar ou retardar o acesso à proteção, razão pela qual esses instrumentos devem ser acessíveis de forma simples e célere.

A Lei Maria da Penha prevê a rápida análise dos pedidos, pois a demora pode aumentar a vulnerabilidade da vítima e agravar a violência. Contudo, a proteção não se limita à concessão da medida, sendo também necessário garantir que a mulher seja informada sobre fatos relacionados ao agressor que possam afetar sua segurança, permitindo-lhe adotar as providências necessárias para sua proteção.

A efetividade das medidas protetivas também depende de uma rede de atendimento integrada, envolvendo Justiça, segurança, saúde, assistência social e demais serviços de acolhimento. A capacitação dos profissionais, as equipes multidisciplinares, os espaços especializados e as ações educativas são fundamentais para fortalecer a proteção das vítimas. Conforme Leite²⁴³, o enfrentamento à violência doméstica exige, além das medidas protetivas,

²⁴² BRASIL. **Lei nº 15.383, de 9 de abril de 2026**. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer a monitoração eletrônica de agressores como medida protetiva autônoma. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 abr. 2026. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2026/lei-15383-9-abril-2026-798938-publicacaooriginal-178826-pl.html>. Acesso em: 27 ago. 2026.

²⁴³ LEITE, Lilian Cunha da Silva. **Violência doméstica: percursos e percalços da violência doméstica velada da pandemia até a atualidade**. Rio de Janeiro: Thieme Revinter, 2025. E-book. ISBN 9786555723892. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555723892/>. Acesso em: 28 ago. 2026.



a atuação das equipes multidisciplinares, serviços especializados e a capacitação dos profissionais responsáveis pelo atendimento das vítimas.

Nesse contexto, os serviços de saúde também desempenham papel importante na identificação e no enfrentamento da violência contra a mulher. A Lei nº 13.931/2019²⁴⁴ fortaleceu a integração entre saúde e segurança ao prever a comunicação obrigatória à autoridade policial dos casos de violência contra a mulher atendidos pelos serviços de saúde, observadas as condições legais²⁴⁵. Essa atuação é relevante porque muitas vítimas buscam atendimento médico ou psicológico antes mesmo de realizar uma denúncia formal.

Dessa forma, a integração entre os diferentes órgãos e serviços amplia a identificação de situações de risco e a adoção de medidas de proteção. A atuação articulada permite oferecer à mulher atendimento médico, psicológico, social e jurídico, conforme suas necessidades. Assim, a efetividade das medidas protetivas depende da rapidez em sua concessão e de uma rede preparada para garantir acolhimento e acompanhamento adequados.

Dessa forma, a integração entre os diferentes órgãos e serviços amplia as possibilidades de identificação de situações de risco e de adoção de medidas de proteção. A atuação articulada permite que a mulher receba não apenas uma resposta judicial, mas também atendimento médico, psicológico, social e jurídico, conforme suas necessidades.

2.5. MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

No âmbito institucional, também foram criados mecanismos para aprimorar o controle e o acompanhamento das medidas protetivas. A Resolução nº 342/2020 do Conselho Nacional de Justiça instituiu o Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência, permitindo o registro e o monitoramento individualizado dessas decisões, inclusive quanto à sua concessão, deferimento parcial, revogação ou homologação²⁴⁶.

²⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 13.931**, de 10 de dezembro de 2019. Altera a Lei Maria da Penha para estabelecer a notificação compulsória dos casos de violência contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113931.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

²⁴⁵ LEITE, Lilian Cunha da Silva. **Violência doméstica: percursos e percalços da violência doméstica velada da pandemia até a atualidade**. Rio de Janeiro: Thieme Revinter, 2025. E-book. ISBN 9786555723892. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555723892/>. Acesso em: 28 ago. 2026.

²⁴⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 342**, de 9 de setembro de 2020. Dispõe sobre a criação e a regulamentação do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0) e dá outras



A criação desse banco de dados fortalece a fiscalização e o acompanhamento das medidas pelos órgãos de Justiça e segurança pública. Além de facilitar o acesso às informações, o sistema permite a produção de dados estatísticos que auxiliam na avaliação das medidas protetivas e no aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher.

Da mesma forma, a Resolução nº 346/2020 do Conselho Nacional de Justiça estabeleceu orientações destinadas a tornar mais eficiente o cumprimento e a comunicação dos atos relacionados às medidas protetivas de urgência. Entre suas finalidades está a busca por maior rapidez na execução das determinações judiciais, considerando que a demora no cumprimento de uma medida pode aumentar a situação de risco enfrentada pela vítima.²⁴⁷

A resolução também reforça a necessidade de informar a mulher sobre decisões e fatos relacionados ao agressor que possam afetar sua segurança, especialmente quanto à prisão ou à liberdade. Para facilitar essa comunicação, podem ser utilizados meios como telefone, aplicativos de mensagens e correio eletrônico, desde que adequados às necessidades da vítima e à sua segurança.

Assim, a efetividade das medidas protetivas não depende apenas de sua concessão, mas também do acompanhamento de seu cumprimento, da integração entre os órgãos responsáveis e da comunicação rápida e segura com a vítima. Esses mecanismos são essenciais para que a proteção judicial produza resultados concretos na prevenção e no enfrentamento da violência.

2.6. DESCUMPRIMENTO DAS MEDIDAS PROTETIVAS E CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS

Segundo Leite, a Lei nº 13.641/2018 criou um crime específico para a violação dessas ordens judiciais. Antes, havia divergências sobre a possibilidade de enquadrar a conduta no crime de desobediência, previsto no artigo 330 do Código Penal.²⁴⁸ Com a inclusão do artigo 24-A na Lei Maria da Penha, passou a existir previsão penal própria para responsabilizar o agressor que descumpra as medidas protetivas.

providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3457>. Acesso em: 30 ago. 2026.

²⁴⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 346**, de 8 de outubro de 2020. Dispõe sobre o cumprimento de mandados de medidas protetivas de urgência e a comunicação à vítima. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3513>. Acesso em: 30 ago. 2026.

²⁴⁸ Op. Cit.



O artigo 24-A estabelece que o crime se configura com o descumprimento de decisão judicial que imponha medida protetiva, independentemente de ter sido proferida por autoridade com competência cível ou criminal. Além disso, a legislação prevê, em determinadas situações, que a concessão de fiança depende exclusivamente de decisão judicial, exigindo uma avaliação das circunstâncias do caso e dos riscos envolvidos.

Além da responsabilização penal, o descumprimento da medida protetiva pode levar à adoção ou ao reforço de outras providências para garantir a segurança da vítima, inclusive à decretação da prisão preventiva do agressor, quando presentes os requisitos legais. Dessa forma, o crime específico fortalece a eficácia das ordens judiciais e assegura consequências jurídicas para sua violação.

A proteção especial às mulheres em situação de violência doméstica também se manifesta no afastamento de determinados institutos da Lei nº 9.099/1995. Conforme entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, a transação penal e a suspensão condicional do processo não se aplicam aos crimes praticados nesse contexto, em razão das relações de poder, controle e dominação que caracterizam a violência de gênero²⁴⁹.

2.7. OS DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DA MEDIDAS PROTETIVA

Apesar de sua grande importância, a efetividade das medidas protetivas de urgência ainda encontra diversos obstáculos na prática, visto que a sua concessão, por si só, não garante a interrupção da violência, pois existem situações em que mulheres continuam sendo ameaçadas, perseguidas ou agredidas mesmo após a determinação das medidas de proteção. Um dos principais desafios está na fiscalização de seu cumprimento, já que nem sempre é possível realizar um acompanhamento contínuo e permanente de todos os casos²⁵⁰.

Em muitas situações, o descumprimento da medida só é comunicado quando a própria vítima procura novamente as autoridades. O descumprimento da medida protetiva muitas vezes

²⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 280.788/RS**. Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz. Sexta Turma. Brasília, DF, 3 abr. 2014. Diário da Justiça eletrônico: Brasília, DF, 22 abr. 2014.

Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?CodOrgaoJgdr&SeqCgrmaSessao&dt=20140422&formato=PDF&nreg=201303595529&salvar=false&seq=1311388&tipo=0>. Acesso em: 30 ago. 2026.

²⁵⁰ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; MEZZARI, Luís Gustavo. **Eficácia ou simbolismo? Uma análise das medidas protetivas de urgência no rito da Lei Maria da Penha**. Direito e Desenvolvimento, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 180-201, 2021. DOI: 10.26843/direitoedesenvolvimento.v12i1.1392. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1392>. Acesso em: 29 ago. 2026.



somente é constatado quando a própria vítima comparece à delegacia para comunicar a violação. O problema se agrava quando a violação é acompanhada de novas ameaças, perseguições ou agressões. Sem monitoramento eficiente e resposta rápida, a violência pode continuar ou se intensificar, aumentando os riscos para a mulher e, em casos mais graves, podendo resultar em feminicídio.

Essa realidade demonstra que a concessão formal da medida protetiva não garante, por si só, sua efetiva proteção. Para ser eficaz, é necessário identificar rapidamente seu descumprimento e permitir a pronta intervenção das autoridades. A falta de monitoramento, a deficiência na comunicação entre os órgãos e a insuficiência de recursos e serviços especializados podem comprometer essa proteção.

Outro desafio é a desigualdade no acesso aos mecanismos de proteção. Mulheres que vivem em regiões rurais, periféricas ou distantes dos grandes centros podem enfrentar dificuldades para obter atendimento rápido, em razão da distância, da demora e da insuficiência de delegacias e juizados especializados. Além disso, a falta de preparo de alguns profissionais pode comprometer o acolhimento e a identificação das situações de risco.

Também existem fatores sociais e econômicos que dificultam o rompimento do ciclo de violência. A dependência financeira e a ausência de uma rede de apoio podem impedir que a mulher se afaste definitivamente do agressor, mesmo após a denúncia ou a concessão da medida protetiva, especialmente quando faltam recursos para garantir moradia, sustento e segurança para si e seus dependentes.

Por essa razão, as medidas protetivas não são suficientes quando aplicadas isoladamente. A proteção efetiva exige uma rede de apoio com atendimento psicológico, jurídico, social e econômico, além de alternativas de segurança e moradia. Assim, sua efetividade depende não apenas da concessão judicial, mas também de políticas públicas, serviços estruturados e acompanhamento que permitam à mulher reconstruir sua vida com autonomia.

2.8. O MONITORAMENTO ELETRÔNICO COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA EFETIVIDADE

Entre as medidas voltadas ao fortalecimento da fiscalização das medidas protetivas, destaca-se o monitoramento eletrônico do agressor por meio de tornozeleiras com



geolocalização. Esse mecanismo permite identificar aproximações indevidas da vítima e acompanhar o cumprimento das restrições impostas, possibilitando uma atuação preventiva diante de eventual violação das distâncias ou áreas determinadas judicialmente.

Entretanto, o monitoramento eletrônico não deve ser visto como uma solução isolada, mas como um instrumento de proteção mais ativa, capaz de identificar rapidamente situações de risco e reduzir o tempo de resposta das autoridades. Sua efetividade depende de uma estrutura integrada, com monitoramento contínuo, comunicação eficiente, resposta rápida das forças de segurança e acompanhamento adequado da vítima.

Nesse contexto, a Lei nº 15.125/2025 trouxe importante avanço ao autorizar expressamente o monitoramento eletrônico do agressor e a disponibilização de dispositivo de alerta à vítima em caso de aproximação indevida.²⁵¹ De acordo com o Senado Federal, a implementação do monitoramento eletrônico dos agressores constitui um importante mecanismo para fortalecer a efetividade das medidas protetivas de urgência e ampliar a proteção das mulheres em situação de violência.²⁵²

Contudo, a tornozeleira eletrônica, por si só, não impede novas agressões. Sua eficácia depende de investimentos, equipamentos adequados e profissionais preparados para agir rapidamente diante de violações. Assim, o monitoramento deve integrar uma rede de proteção articulada com os órgãos de segurança, o Poder Judiciário e os serviços de atendimento à mulher, garantindo uma resposta concreta e efetiva à situação de risco.

2.9. NOVAS FORMAS DE VIOLÊNCIA E OS DESAFIOS TECNOLÓGICOS

As recentes mudanças legislativas demonstram a necessidade de adaptar a proteção jurídica às novas formas de violência contra a mulher. A Lei nº 15.123/2025 passou a considerar especificamente o uso da inteligência artificial e de outros recursos tecnológicos capazes de modificar a imagem ou o som da vítima, reconhecendo que essas ferramentas podem ampliar

²⁵¹ BRASIL. **Lei nº 15.123**, de 24 de abril de 2025. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para aumentar a pena do crime de violência psicológica contra a mulher quando praticado com o uso de inteligência artificial ou de qualquer outro recurso tecnológico que altere imagem ou som da vítima. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 abr. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/Lei/L15123.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

²⁵² BRASIL. Senado Federal. **Lei permite monitoramento eletrônico de agressores de mulheres**. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/04/25/lei-permite-monitoramento-eletronico-de-agressores-de-mulheres>. Acesso em: 30 ago. 2026.



práticas de ameaça, humilhação, manipulação, perseguição e outras formas de violência psicológica.

A utilização da inteligência artificial pode intensificar a violência psicológica ao ampliar as possibilidades de controle, vigilância e exposição da vítima. Essas ferramentas podem ser usadas para monitorar atividades, manipular imagens e áudios ou criar conteúdos falsos, inclusive imagens sexualizadas utilizadas para ameaça, chantagem ou intimidação. Assim, a tecnologia pode potencializar práticas abusivas já reconhecidas pelo ordenamento jurídico.

Nesse contexto, destacam-se as *deepfakes*, que utilizam recursos tecnológicos para criar ou modificar imagens, vídeos e áudios de forma realista. Esses conteúdos podem atribuir falsamente à vítima situações que nunca ocorreram, prejudicando sua imagem, reputação e saúde psicológica. A criação de imagens íntimas falsas para ameaçar ou constranger a mulher, por exemplo, pode causar intenso sofrimento emocional e, conforme o caso, também caracterizar outros crimes.

A crescente utilização dessas tecnologias demonstra que a proteção contra a violência psicológica deve acompanhar as transformações sociais e digitais. O agressor pode exercer controle e perseguição mesmo à distância, por meio de redes sociais, aplicativos, sistemas de localização e inteligência artificial. Assim, o enfrentamento da violência contra a mulher deve abranger também o ambiente digital e as novas formas de abuso potencializadas pelo avanço tecnológico.

2.10. RECENTES APERFEIÇOAMENTOS LEGISLATIVOS

A proteção conferida às mulheres pela Lei nº 11.340/2006 vem sendo objeto de um contínuo processo de aperfeiçoamento legislativo e jurisprudencial. No ano de 2026, especialmente, foram promovidos importantes modificações destinadas a ampliar os mecanismos de prevenção, fiscalização e resposta estatal diante das diversas formas de violência contra a mulher.²⁵³

Nesse contexto, a Lei nº 15.383/2026 representa mais um avanço no fortalecimento da proteção prevista na Lei Maria da Penha, ao aprimorar mecanismos de prevenção de novas

²⁵³ BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.



agressões e de acompanhamento das medidas de proteção. As alterações reforçam a busca por uma atuação estatal mais eficiente, com maior fiscalização e resposta mais rápida diante de situações de risco ou descumprimento das determinações judiciais.

Esse movimento de aperfeiçoamento legislativo tornou-se ainda mais evidente com as normas sancionadas ao longo de 2026. Entre elas, destaca-se a Lei nº 15.409/2026, responsável pela criação do Cadastro Nacional de Pessoas Condenadas por Violência contra a Mulher. A criação de um cadastro nacional permite sistematizar informações sobre pessoas condenadas por crimes contra mulheres, contribuindo para o acompanhamento dos agressores e o aprimoramento das políticas de prevenção e enfrentamento da violência de gênero.

Também merece destaque a Lei nº 15.410/2026, conhecida como Lei Barbara Penna, que promoveu alterações na Lei de Execução Penal e na Lei de Crimes de Tortura. No âmbito da execução penal, foram instituídos novos mecanismos de responsabilização relacionados à aproximação do condenado da vítima ou de seus familiares, especialmente durante o cumprimento da pena em determinadas condições.²⁵⁴

A norma também passou a admitir providências mais rigorosas diante de ameaças à vítima, além de prever a possibilidade de transferência do condenado em situações específicas. Tais modificações demonstram uma preocupação do legislador com a continuidade da proteção da mulher mesmo após a condenação do agressor, reconhecendo que o risco de novas agressões pode persistir durante a execução da pena.

No mesmo sentido, a alteração na Lei de Crimes de Tortura reforçou a proteção às mulheres submetidas reiteradamente a intenso sofrimento físico ou mental no contexto da violência doméstica e familiar. A mudança reconhece a gravidade da violência continuada e a necessidade de uma resposta jurídica que considere seus efeitos sobre a dignidade, a integridade e a saúde emocional da vítima, ultrapassando uma compreensão limitada à agressão física.

Outro importante avanço ocorreu com a Lei nº 15.411/2026, que ampliou as hipóteses de afastamento imediato do agressor previstas no artigo 12-C da Lei Maria da Penha.²⁵⁵ Além

²⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 15.410**, de 20 de maio de 2026. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para estabelecer medidas destinadas a reforçar a proteção da mulher vítima de violência doméstica e familiar. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/115410.htm. Acesso em: 27 ago. 2026.

²⁵⁵ 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 novas hipóteses de afastamento do agressor. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/115411.htm. Acesso em: 27 ago. 2026.



dos riscos à vida e à integridade física e psicológica, a medida passou a abranger situações que ameacem a integridade sexual, moral ou patrimonial da vítima ou de seus dependentes. A alteração reforça uma compreensão mais ampla da violência de gênero, reconhecendo formas de risco que não envolvem necessariamente agressões físicas.

A possibilidade de afastamento imediato do agressor pelo juiz, delegado de polícia ou, nas hipóteses legais, por policial, reforça a necessidade de uma atuação célere diante de situações de risco. A rapidez da intervenção busca evitar o agravamento da violência e reduzir o tempo entre a identificação do perigo e a adoção de uma medida concreta de proteção à vítima.

A Lei nº 15.412/2026 promoveu alterações no artigo 22 da Lei Maria da Penha para fortalecer a efetividade das medidas protetivas. Destacam-se a positivação do poder geral de cautela do juiz, permitindo a adoção de providências adequadas a cada caso, e o reconhecimento das medidas protetivas de natureza cível, inclusive relativas a alimentos, como títulos executivos judiciais, dispensando a propositura de ação principal.²⁵⁶

Essa alteração busca reduzir entraves processuais e garantir uma resposta mais imediata às necessidades da mulher em situação de violência. A eficácia executiva direta das medidas cíveis pode assegurar condições materiais para que a vítima se afaste do agressor, demonstrando que a proteção integral também deve enfrentar situações de dependência e vulnerabilidade, e não apenas interromper a violência física.

Outro aperfeiçoamento relevante foi introduzido pela Lei nº 15.438/2026, que ampliou para doze meses o prazo para o exercício do direito de queixa ou de representação nos crimes praticados no contexto da violência doméstica e familiar contra a mulher. A alteração considera dificuldades como medo, ameaças e dependência econômica ou emocional, buscando evitar que essas circunstâncias se tornem obstáculos adicionais ao acesso à Justiça.²⁵⁷

Além das alterações legislativas, 2026 também foi marcado por importante avanço jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Em agosto, no julgamento do Tema nº 1.412 da repercussão geral, a Corte reconheceu que as medidas protetivas de urgência podem ser

²⁵⁶ BRASIL. **Lei nº 15.412**, de 20 de maio de 2026. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre a aplicação das medidas protetivas de urgência e sua natureza cível. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/115412.htm. Acesso em: 27 ago. 2026.

²⁵⁷ BRASIL. **Lei nº 15.438**, de 18 de junho de 2026. Altera o Código Penal, a Lei Maria da Penha e o Código de Processo Penal para ampliar o prazo decadencial do direito de queixa ou de representação em crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 19 jun. 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/115438.htm. Acesso em: 27 ago. 2026.



aplicadas a toda forma de violência contra a mulher baseada no gênero, independentemente da existência de vínculo doméstico, familiar ou afetivo com o agressor. Assim, a caracterização da violência de gênero e a existência de uma situação de risco passaram a ser os elementos centrais para a concessão da proteção.

Esse entendimento representa importante avanço na proteção das mulheres, ao reconhecer que a violência de gênero não se restringe ao ambiente doméstico ou às relações afetivas. Assim, ameaças, perseguições, assédio, violência psicológica ou sexual praticados por colegas de trabalho, vizinhos ou desconhecidos podem justificar medidas protetivas, desde que presentes os requisitos legais. A decisão também reforça a proteção contra a violência política de gênero e amplia a tutela das mulheres em diferentes espaços sociais.

Apesar da importância das recentes alterações, a criação de novas normas e mecanismos não garante, por si só, a efetividade da proteção. Sua aplicação concreta ainda depende da superação de obstáculos como a falta de recursos e profissionais, a insuficiência de equipamentos, as dificuldades de fiscalização, a integração entre os órgãos e a garantia de atendimento especializado às mulheres.

Nesse sentido, a efetividade dos recentes aperfeiçoamentos legislativos depende da capacidade do Estado de transformar as normas em mecanismos concretos de prevenção e proteção. Medidas como o monitoramento eletrônico e o afastamento imediato do agressor exigem estrutura adequada e atuação integrada do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, autoridades policiais e rede de atendimento às mulheres. Sem essa integração, a ampliação dos instrumentos legais pode enfrentar limitações em sua aplicação prática.

Portanto, as inovações legislativas e jurisprudenciais de 2026 representam importantes avanços no fortalecimento da proteção às mulheres, com a ampliação dos mecanismos de afastamento do agressor, fiscalização e efetividade das medidas protetivas. Contudo, para produzirem resultados concretos, esses aperfeiçoamentos exigem investimentos, estrutura adequada, fiscalização eficiente e atuação integrada dos órgãos responsáveis, garantindo que a proteção prevista em lei alcance efetivamente as mulheres em situação de risco.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



A análise demonstrou que a violência psicológica contra a mulher é uma grave manifestação da violência de gênero, cuja identificação e comprovação são dificultadas por seu caráter frequentemente silencioso e pela ausência de marcas físicas. Embora a Lei Maria da Penha e o artigo 147-B do Código Penal representem importantes avanços na proteção jurídica, a existência de normas e a criminalização da conduta não garantem, por si só, a efetividade da proteção.

As medidas protetivas de urgência e os novos mecanismos tecnológicos constituem importantes instrumentos de prevenção e proteção, mas sua eficácia depende de fiscalização adequada, resposta rápida aos descumprimentos, profissionais capacitados e atuação integrada da rede de atendimento. Conclui-se, portanto, que a proteção efetiva exige não apenas a responsabilização do agressor, mas também acolhimento, prevenção da revitimização, políticas públicas e medidas capazes de garantir a dignidade, a liberdade e a autonomia da mulher.

REFERÊNCIAS

BIANCHINI, Alice. **Novas leis, novos avanços na proteção das mulheres.** E precisamos de muito mais. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jun-11/novas-leis-novos-avancos-na-protecao-das-mulheres-e-precisamos-de-muito-mais/>. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2026

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. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 ago. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal.** Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.



BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 jan. 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.121, de 27 de agosto de 1962.** Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada. Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14121.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.641, de 3 de abril de 2018.** Altera a Lei Maria da Penha para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113641.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.931, de 10 de dezembro de 2019.** Altera a Lei Maria da Penha para estabelecer a notificação compulsória dos casos de violência contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113931.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para acrescentar o art. 147-B e tipificar a violência psicológica contra a mulher. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114188.htm. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.123, de 24 de abril de 2025.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para aumentar a pena do crime de violência psicológica contra a mulher quando praticado com o uso de inteligência artificial ou de qualquer outro recurso tecnológico que altere imagem ou som da vítima. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 abr. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/Lei/L15123.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.383, de 9 de abril de 2026.** Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer a monitoração eletrônica de agressores como medida protetiva autônoma. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 abr. 2026. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2026/lei-15383-9-abril-2026-798938-publicacaooriginal-178826-pl.html>. Acesso em: 27 ago. 2026.



BRASIL. **Lei nº 15.409, de 20 de maio de 2026.** Cria o Cadastro Nacional de Pessoas Condenadas por Violência contra a Mulher (CNVM). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 2026. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2026/lei-15409-20-maio-2026-799132-publicacaooriginal-179391-pl.html>. Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.410, de 20 de maio de 2026.** Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para estabelecer medidas destinadas a reforçar a proteção da mulher vítima de violência doméstica e familiar. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/115410.htm. Acesso em: 27 ago. 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 novas hipóteses de afastamento do agressor. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/115411.htm. Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.412, de 20 de maio de 2026.** Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre a aplicação das medidas protetivas de urgência e sua natureza cível. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/115412.htm. Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.438, de 18 de junho de 2026.** Altera o Código Penal, a Lei Maria da Penha e o Código de Processo Penal para ampliar o prazo decadencial do direito de queixa ou de representação em crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 19 jun. 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/115438.htm. Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. Ministério das Mulheres. **Medidas protetivas: Salve Mulher.** Brasília, DF: Ministério das Mulheres, [s. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas-1/acoes-e-programas-de-gestoes-anteriores/politicas-para-mulheres/publicacoes-1/MEDIDAS_PROTETIVAS_SALVE_MULHER.pdf. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Lei permite monitoramento eletrônico de agressores de mulheres.** Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/04/25/lei-permite-monitoramento-eletronico-de-agressores-de-mulheres>. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 280.788/RS.** Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz. Sexta Turma. Brasília, DF, 3 abr. 2014. Diário da Justiça eletrônico: Brasília, DF, 22 abr. 2014. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?CodOrgaoJgdr&SeqCgrmaSessao&dt=20140422&formato=PDF&nreg=201303595529&salvar=false&seq=1311388&tipo=0>. Acesso em: 30 ago. 2026.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.537.713**. Tema 1.412 da Repercussão Geral. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2026. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=7171450&numeroProcesso=1537713&classeProcesso=ARE&numeroTema=1412>. Acesso em: 27 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 342, de 9 de setembro de 2020**. Dispõe sobre a criação e a regulamentação do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0) e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3457>. Acesso em: 30 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 346, de 8 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o cumprimento de mandados de medidas protetivas de urgência e a comunicação à vítima. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3513>. Acesso em: 30 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Silenciosa e brutal, violência psicológica atinge milhares de mulheres no Brasil**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/silenciosa-e-brutal-violencia-psicologica-atinge-milhares-de-mulheres-no-brasil/>. Acesso em: 29 ago. 2026.

FERNANDES DOS SANTOS, Kávilla; VINHAL DE FREITAS, Milra Lucena; MOREIRA CARVALHO, Vanessa Cristina. **A inserção do artigo 147-B do Código Penal no combate à violência psicológica da mulher**. Revista FACISA ON-LINE, [S. l.], v. 13, n. 1, 2025. Disponível em: <https://periodicos.unicathedral.edu.br/index.php/revistafacisa/article/view/1038>. Acesso em: 27 ago. 2026.

FONTOURA, Caroline da Rosa; SILVEIRA, Denise da. **O artigo 147-B do Código Penal e os meios de prova: uma análise sobre as decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. Revista de Direito, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 119-139, 2024. Disponível em: <https://revista.domalberto.edu.br/index.php/revistadereitodomalberto/article/view/939>. Acesso em: 30 ago. 2026.

LEITE, Lilian Cunha da Silva. **Violência doméstica: percursos e percalços da violência doméstica velada da pandemia até a atualidade**. Rio de Janeiro: Thieme Revinter, 2025. E-book. ISBN 9786555723892. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555723892/>. Acesso em: 28 ago. 2026.

MASSON, Cleber. **Direito Penal: parte especial: arts. 121 a 212**. v. 2. 19. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026. E-book. ISBN 9788530998707. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998707/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

MESSA, Ana F.; CALHEIROS, Maria Clara da C. **Violência contra a mulher**. São Paulo: Almedina, 2023. E-book. ISBN 9786556279381. Disponível em:



<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556279381/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; MEZZARI, Luís Gustavo. **Eficácia ou simbolismo? Uma análise das medidas protetivas de urgência no rito da Lei Maria da Penha.** Direito e Desenvolvimento, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 180-201, 2021. DOI: 10.26843/direitoedesenvolvimento.v12i1.1392. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1392>. Acesso em: 29 ago. 2026.



ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR: 20 ANOS DE CONQUISTAS, AVANÇOS E DESAFIOS

COMBATING DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE: 20 YEARS OF ACHIEVEMENTS, PROGRESS, AND CHALLENGES

Me. Eduardo Ritt²⁵⁸

Dra. Caroline Fockink Ritt²⁵⁹

Dra. Maitê Damé Teixeira Lemos²⁶⁰

RESUMO

O presente artigo analisa a trajetória e a evolução da tutela jurídica conferida à mulher no ordenamento brasileiro, culminando na recente expansão hermenêutica promovida pelo Supremo Tribunal Federal. Historicamente marcada por um arcabouço normativo patriarcal que legitimava a submissão e o controle sobre o corpo e a vida feminina, a proteção à mulher permaneceu, por séculos, restrita ao espaço privado e doméstico. O estudo examina como a ruptura promovida pela Constituição de 1988 e pela pressão dos movimentos feministas impulsionou um denso microssistema legislativo protetivo, consubstanciado na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), na vedação da guarda compartilhada em situações de risco (Lei nº 14.713/2023), na autonomia tipológica do feminicídio (Lei nº 14.994/2024) e na tipificação do vicaricídio (Lei nº 15.384/2026). Por fim, investiga-se o julgamento do ARE 1537713 (Tema

²⁵⁸ Promotor de Justiça. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul/RS (UNISC). Promotor de Justiça em Santa Cruz do Sul/RS. Professor de Processo penal na referida universidade. E-mail: eritt@unisc.br

²⁵⁹ Advogada. Especialista em direito penal e processual penal pela UNISC. Doutora em direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul/RS (UNISC). Pós doutorada em Direitos Fundamentais pela PUC do RS. Professora de Direito penal, criminologia e Estatuto da Pessoa Idosa na UNISC e no Ceisc. Coordena o projeto de extensão: Combate da violência doméstica: direitos da mulher agredida, nas delegacias de polícia de Santa Cruz do Sul e em Sobradinho. Coordena projeto de extensão SALA DAS ROSAS, na UNISC.

²⁶⁰ Advogada e professora universitária. Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), com bolsa PDSE/CAPES, para doutorado sanduíche junto à Fundação Peter Häberle, na Universidade de Granada, Espanha. Mestre em Direito, com bolsa Capes pela Unisc. Professora adjunta na graduação e pós-graduação lato sensu da Unisc. Integrante do projeto de extensão “Combate à violência doméstica: direitos da mulher agredida”. E-mail: maitedame@unisc.br



1.412/STF), no qual a Suprema Corte fixou a tese de que os mecanismos e medidas protetivas da Lei Maria da Penha aplicam-se a qualquer forma de violência fundada no gênero, independentemente da existência de vínculo doméstico, familiar ou afetivo. Adota-se o método dedutivo. Conclui-se que a decisão do STF consagra o entendimento da violência contra a mulher como grave violação dos direitos humanos, conferindo máxima eficácia aos preceitos constitucionais e acompanhando as complexas dinâmicas sociais de vulnerabilidade no cenário contemporâneo.

Palavras-chave: Violência de gênero. Lei Maria da Penha. Supremo Tribunal Federal. Tema 1.412. Direitos Humanos das Mulheres. Violência Vicária.

ABSTRACT

This article analyzes the trajectory and evolution of legal protection granted to women in the Brazilian legal framework, culminating in the recent hermeneutic expansion promoted by the Federal Supreme Court. Historically marked by a patriarchal normative framework that legitimized subjection and control over women's bodies and lives, protection for women remained restricted to the private and domestic sphere for centuries. The study examines how the rupture driven by the 1988 Federal Constitution and the advocacy of feminist movements fostered a robust protective legislative microsystem, embodied in the Maria da Penha Law (Law No. 11,340/2006), the prohibition of joint custody in risk situations (Law No. 14,713/2023), the typological autonomy of femicide (Law No. 14,994/2024), and the criminalization of vicarious homicide / vicarious violence (Law No. 15,384/2026). Finally, it investigates the decision in ARE 1537713 (Topic 1,412/STF), in which the Supreme Court established the precedent that the protective mechanisms and emergency measures of the Maria da Penha Law apply to any form of gender-based violence, regardless of the existence of a domestic, family, or intimate relationship. The deductive method is adopted. It concludes that the Supreme Court's ruling upholds the understanding of violence against women as a grave violation of human rights, ensuring maximum effectiveness of constitutional principles while addressing the complex social dynamics of vulnerability in the contemporary scenario.

Keywords: Gender-based violence. Maria da Penha Law. Federal Supreme Court. Topic 1,412. Women's Human Rights. Vicarious violence.



INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher no Brasil constitui um fenômeno histórico e estrutural, cujas raízes remontam ao período colonial e à consolidação de um ordenamento jurídico marcado pelo patriarcalismo. Ao longo dos séculos, a legislação pátria legitimou a assimetria de poder entre homens e mulheres, operando a submissão feminina e relegando a tutela estatal aos limites estritos do ambiente privado e familiar. O advento da Constituição Federal de 1988, impulsionado pelas lutas dos movimentos feministas e pela denúncia do Estado brasileiro perante instâncias internacionais de direitos humanos no Caso Maria da Penha, deflagrou um processo de ruptura paradigmática.

Esse movimento impulsionou avanços legislativos cruciais, como a edição da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), as alterações na guarda compartilhada em contextos de risco (Lei nº 14.713/2023), a tipificação autônoma do feminicídio (Lei nº 14.994/2024) e a criminalização do vicaricídio (Lei nº 15.384/2026). Contudo, a persistente delimitação da proteção jurídica às relações estritamente domésticas e afetivas continuava a deixar desamparadas as agressões decorrentes do gênero praticadas em outros espaços sociais. Diante desse cenário, em agosto de 2026, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1537713 (Tema 1.412 de Repercussão Geral), consolidou o entendimento de que os mecanismos protetivos da Lei Maria da Penha aplicam-se a qualquer forma de violência de gênero, independentemente de ocorrer em contexto doméstico, familiar ou afetivo.

Diante do exposto, delimita-se o seguinte problema de pesquisa: de que modo a evolução histórica do ordenamento jurídico brasileiro e a recente tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no ARE 1537713 (Tema 1.412) redefinem a tutela estatal à mulher, superando o viés exclusivamente doméstico para alcançar a violência de gênero em suas múltiplas manifestações sociais, políticas e institucionais? O objetivo geral do presente trabalho é analisar o processo de expansão da tutela jurídica de proteção à mulher no Brasil, desde o resgate histórico de sua submissão legislativa até a ampliação hermenêutica promovida pelo Supremo Tribunal Federal ao estender a aplicação da Lei Maria da Penha para além dos vínculos familiares e domésticos. Para tanto, adota-se o método dedutivo, em uma pesquisa de



natureza qualitativa, com abordagem compreensivo-analítica e procedimento bibliográfico-documental.

1. VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO

O direito das mulheres, no Brasil, é marcado por séculos de opressão institucionalizada. Isso se deve ao fato de que a própria legislação brasileira, ao longo dos séculos, era permissiva ao homem e restritiva para a mulher. Durante quase 300 anos o Brasil foi Colônia de Portugal e, por esse motivo, foram adotadas no Brasil, as normas culturais, o sistema jurídico, econômico, político e religioso vigente em Portugal. Para que a vida no Brasil Colônia se desenvolvesse de forma tranquila, e para que os crimes fossem punidos de forma exemplar, o Brasil foi submetido às Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas²⁶¹. Sob a vigência do Código Filipino, o ordenamento jurídico legitimava o poder absoluto do marido, permitindo inclusive o assassinato da esposa em caso de adultério ou mera suspeita de infidelidade, sob o pretexto de defesa da honra masculina. A mulher era tratada como propriedade – inicialmente do pai e, posteriormente, do marido –, limitada ao espaço doméstico, à maternidade e à resignação.

Esse “pertencimento” dava à mulher o dever de assegurar a honra de seu pai (e a comunidade em potencial afetada pela transgressão às regras culturais do patriarcado), ao manter-se virgem, e depois, a honra de seu marido ao manter-se fiel. Assim a honra era construída como um bem masculino, cabendo à mulher o dever de manter-se intacta. Não era permitido às mulheres que se manifestassem e, àquelas que se rebelavam, havia imposição de severa punição. Na época também era facultado o marido o enclausuramento forçado da esposa e das filhas. Os recolhimentos, instituições criadas para refugiar mulheres com vocação para a vida religiosa sem que fossem obrigadas a fazer votos solenes de freiras, tornavam-se assim, verdadeiras prisões para as mulheres que descumpriam os chamados códigos de conduta, que eram adotados na época²⁶².

²⁶¹ MELLO, Adriana Ramos de. **Feminicídio**: uma análise sociojurídica da violência contra a mulher no Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: GZ, p. 103.

²⁶² MELLO, Adriana Ramos de. **Feminicídio**: uma análise sociojurídica da violência contra a mulher no Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: GZ, p. 104-105.



Em meados do século XIX o império brasileiro era de apenas sete milhões de pessoas que ficavam distribuídas em três milhas quadradas na metade oriental da América do Sul. Na época a sociedade brasileira era altamente estratificada e a economia dependente do trabalho escravo. A maioria da população, que era etnicamente muito diversificada, permanecia concentrada na costa, vivendo e cultivando a terra de forma primitiva. A regra, com relação ao modelo familiar da época, era a patriarcal, onde havia um marido autoritário, cercado de concubinas escravas, que dominava os filhos e sua mulher que era muito submissa. A mulher era uma criatura passiva e indolente que vivia enclausurada em casa, tinha muitos filhos e acabava sendo muito severa com os escravos²⁶³.

O estereótipo de mulher reclusa, e cercada de escravos, não servia a todas, pois o real comportamento da mulher era de acordo com a classe social à qual ela pertencia. Restrições impostas às mulheres da elite, que impunham o confinamento ao ambiente doméstico e familiar, relacionavam-se diretamente a questões de honra feminina. Enclausuradas, estariam protegidas de assédio ou de qualquer tipo de violência sexual. Mas, esse tipo de restrições não estava dirigido às mulheres de classe baixa, que eram mais vulneráveis e desprotegidas. As questões de honra feminina e familiar estavam diretamente vinculadas à hierarquia familiar. Na época um provérbio português muito repetido dizia que a mulher virtuosa da classe superior deixava sua casa somente em três ocasiões durante sua vida: para ser batizada, para se casar e para ser enterrada²⁶⁴.

Com a Proclamação da Independência do Brasil, em 1822, o país passa a ter sua própria legislação. O Código Criminal do Império – primeira codificação penal do Brasil – entrou em vigor em 1830 e atenuava o homicídio praticado pelo marido quando houvesse adultério. Nesse período, importante observar que o casamento era a única forma de constituição de família, mantendo o viés patriarcal da família, com sua regulação através do Código Civil de 1916²⁶⁵. Após a celebração do casamento, a mulher passava da autoridade soberana do pai, para a autoridade do marido, a quem permanecia submissa. A mulher casada tinha de se submeter à autoridade do marido nas questões relativas à educação, à criação e ao local de residência dos filhos.

²⁶³ HAHNER, June Edith. **Emancipação do sexo feminino: a luta pelos direitos da mulher no Brasil. 1850-1940.** Florianópolis: Ed. Mulheres; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 36-40.

²⁶⁴ Idem, p. 43.

²⁶⁵ DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias.** 11.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 150.



Mulheres de classe alta tinham pouca escolha nos casamentos. Na prematura idade, de doze ou treze anos, as meninas eram casadas pelos seus pais, geralmente com homens muito mais velhos. Embora o casamento fosse celebrado como um santo sacramento e de acordo com os rituais da Igreja Católica, para a elite, o casamento, centrava-se na propriedade, como forma de mantê-la na mesma família (os casamentos entre parentes próximos era bastante comum na época). O Código Civil de 1916 regulava o casamento como vínculo indissolúvel e previa que o adultério de ambos os cônjuges era razão para desquite, que permitia uma espécie de separação de corpos, mas não rompia o vínculo matrimonial. Assim, mesmo com o Código Criminal do Império e o Código Civil de 1916, a ideologia patriarcal manteve a submissão e a dupla moral sexual como pilares de regulação social²⁶⁶.

Até meados do século XX, o casamento implicava uma divisão de tarefas específicas entre os cônjuges. Enquanto os maridos deveriam demonstrar seu domínio e força no exercício da vontade patriarcal, às mulheres eram designadas as típicas tarefas do lar, relacionadas ao cuidado com a família (leia-se filhos e marido). Para tanto, as esposas deveriam ser fiéis, submissas, recolhidas. Sua tarefa mais importante era, é claro, a procriação²⁶⁷.

Mas ao se tratar de um contexto histórico de violência contra a mulher, não se pode deixar de mencionar as questões referentes à escolaridade das mulheres (ou a falta dela). Historicamente, o estudo, a escolaridade, era um privilégio de uma minoria bem-nascida e socialmente privilegiada. Ao contrário dos homens, uma minoria das mulheres, independente da classe, tinha algum tipo de escolaridade. A alfabetização, além de ser um instrumento técnico, traduzindo-se em leitura e escrita, permite o aprendizado de novas habilidades e permite ampliação de horizontes, amplia comunicações que, até então, estavam restritas, aumenta a possibilidade de julgamento referente à opinião de assuntos locais, permitindo acesso a informações, a outras fontes e a outros pontos de vista.

Especificamente com relação à mulher, o fato de serem alfabetizadas trazia muitas implicações, como, por exemplo, o de entrar num mundo vasto, de cultura, de novos horizontes, o de fechar a lacuna social que existia entre homens e mulheres. Na opinião de Hahner²⁶⁸, isso

²⁶⁶ DEL PRIORE, Mary. **Histórias íntimas: sexualidade e erotismo na história do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, p. 160.

²⁶⁷ MELLO, Adriana Ramos de. **Feminicídio: uma análise sociojurídica da violência contra a mulher no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: GZ, p. 106.

²⁶⁸ HAHNER, June Edith. **Emancipação do sexo feminino: a luta pelos direitos da mulher no Brasil**. 1850-1940. Florianópolis: Ed. Mulheres; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 55-56



era considerado muito perigoso. Assim, para a época, a leitura da mulher não deveria ir além dos livros das orações. A educação das meninas sempre foi somada à antiga ideia de educação doméstica e a escolaridade destinada às mulheres não era a mesma destinada aos meninos. Às mulheres a educação e a alfabetização reduzia-se ao básico e, com o tempo, mulheres de famílias ricas passaram a aprender outras línguas, como o francês.

A ruptura com essa opressão resultou do engajamento dos movimentos feministas desde o final do século XIX, embora as discussões desses movimentos ocorram desde o século XVIII. Mas foi no século XX que o direito das mulheres começa a ter nova roupagem. Foi nesse século que as mobilizações femininas tiveram um enfoque nas denúncias contra a violência doméstica, com cobranças de responsabilidade por parte do Estado e da sociedade, com finalidade de assegurar o respeito a dignidade e o direito a viver sem violência²⁶⁹.

Com a questão da emancipação feminina, era cada vez maior o número de mulheres que conseguia ingressar em campos profissionais de prestígio. Durante o século XIX aumentou o número de mulheres brasileiras que recebiam alguma instrução, abrindo-se finalmente para elas as portas das instituições de ensino superior. Mas foram poucas as mulheres que ingressaram e tiveram sucesso em profissões de prestígio e ditas tradicionalmente masculinas, como Direito e Medicina. Não tardou para que começasse outra discussão: a de igualdade política.

Ocorre que, dentre elas, apesar de serem poucas, estavam as que, de forma muito consciente, trabalharam para mudar o status social e político das mulheres do século XX, inclusive a campanha bem-sucedida para a conquista ao voto. Entretanto, a maioria das mulheres do Brasil continuavam sem acesso à escola, como, aliás, era a realidade da maioria dos homens, ou seja, da população brasileira como um todo. A questão do voto ficou limitada aos homens alfabetizados e o Brasil da época tinha uma sociedade altamente estratificada, onde os grupos de mulheres continuavam a levar vidas muito diferentes²⁷⁰.

O direito de voto tornou-se o foco da atividade feminista nos anos 20. As feministas brasileiras montaram uma excelente campanha sufragista que acabou atingindo seu objetivo em 1932, apenas uma década depois da fundação da Federação Brasileira pelo Progresso

²⁶⁹ GUIMARÃES, Maisa Campos; PEDROZA, Regina Lucia Sucupira. **Violência contra a mulher: problematizando definições teóricas, filosóficas e jurídicas.** Psicologia & Sociedade, v. 27, n. 2, p. 256-266, p.257.

²⁷⁰ HAHNER, June Edith. **Emancipação do sexo feminino: a luta pelos direitos da mulher no Brasil.** 1850-1940. Florianópolis: Ed. Mulheres; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 172-173.



Feminino. Com o Código Eleitoral provisório de 1932, foi assegurada a participação da mulher na vida pública, com um direito – restrito – de voto²⁷¹. Importante destacar que somente algumas mulheres tinham direito ao voto: as viúvas, com renda própria, e também as solteiras e casadas, mas somente as que obtivessem permissão de seus pais e maridos, respectivamente. Mais uma vez, a pressão do movimento feminista conseguiu ampliar o voto para todas as mulheres, nas mesmas condições dadas aos homens, ou seja, somente aos analfabetos de ambos os sexos era negado o direito ao voto²⁷².

Com o voto, as mulheres não podiam ficar excluídas do processo político. Da mesma forma, sua base doméstica estabelecida permanecia firme. Nos anos 30, as mulheres instruídas do Brasil tinham alcançado o grau de instrução de participação que ambicionavam. Conseguiram acesso a respeitáveis posições profissionais, assim como o direito ao voto. Sem ser radicais em seus objetivos, nem agressivas em suas táticas, as mulheres que queriam o direito ao sufrágio, queriam alguns dos direitos exercidos pelos homens de sua própria classe. Não desejavam revolucionar a sociedade ou reestruturar a família. Décadas mais tarde, a Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações. Esse marco jurídico permitiu romper com o dogma de que a violência conjugal e familiar era assunto de esfera privada, alçando a integridade feminina à categoria de direito humano fundamental.

2. A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO COM RELAÇÃO À PROTEÇÃO À MULHER

No Brasil a violência contra a mulher não só é sistemática, mas mantém vinculação com essa tradição cultural patriarcal desenvolvida a partir do processo de colonização. As relações de submissão eram consideradas naturais. O marido, pai e demais figuras de autoridade exerciam o poder sobre as mulheres, controlando suas vidas e limitando sua esfera de atuação ao âmbito doméstico. A feminilidade era identificada com a maternidade, com a submissão e

²⁷¹ GIULANI, Paola Cappellin. Os movimentos de trabalhadoras e a sociedade brasileira. In: DEL PRIORE, Mary (org.). **Histórias das Mulheres no Brasil**. 9. Ed., 2ª reimpressão. São Paulo: Contexto, p. 644.

²⁷² HAHNER, June Edith. **Emancipação do sexo feminino: a luta pelos direitos da mulher no Brasil**. 1850-1940. Florianópolis: Ed. Mulheres; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 332-333.



resignação ao poder e valores patriarcais difundidos no âmbito social²⁷³. Conforme indicado no item anterior, a violência cometida contra a mulher é um fenômeno histórico que dura milênios. Diante da criação de um contexto de inferioridade da mulher a qual necessita de maior proteção, nasce também a necessidade de criação de mecanismos que possibilitem uma maior punição aos agressores.

Em termos de legislação protetiva à mulher e contrária a violência praticada contra ela, no Brasil é possível identificar a inserção, no ano de 2002, a inserção do parágrafo único no artigo 69 da Lei nº 9.099/1995 (Lei do Juizados Especiais Criminais), introduzindo a medida cautelar de afastamento do agressor do lar conjugal, a ser decretada pelo juízo, em caso de violência doméstica e familiar. Seguindo-se o mesmo norte, em 2004 foi editada a Lei nº 10.886/04, a qual introduziu parágrafos específicos no artigo 129 do Código Penal, prevendo um aumento de pena quando o delito de lesão corporal fosse praticado contra cônjuge ou companheiro, ou quando o agente se aproveitava das relações domésticas ou de coabitação.

As alterações legislativas foram praticamente inócuas, ou seja, nenhuma destas mudanças “*empolgou*”. Como era considerado crime de menor potencial ofensivo, o flagrante ficava dispensado se o autor se comprometesse a comparecer no Juizado Especial Criminal. Também era possível a transação penal, a concessão da suspensão condicional da pena – *sursis* – a aplicação das penas restritivas de direitos, e, se a lesão fosse considerada leve, a ação penal dependia de representação, conforme artigo 88 da lei 9.099/95.

Mesmo com a criação das Delegacias das Mulheres, que resultou num aumento expressivo de registros policiais de lesões corporais e ameaças, não se apresentava uma solução satisfatória para o conflito, devido ao baixo índice de condenações. Assim, as absolvições sistemáticas levadas a efeito para garantir a harmonia familiar acabaram gerando efeito contrário, qual seja: *o de consagrar a impunidade e também condenaram a violência doméstica à invisibilidade*.

Estas iniciativas legais não foram suficientes para diminuir os índices de agressões, praticadas contra a mulher em seu ambiente doméstico. Esse cenário acabou fazendo com que o legislador fosse obrigado a adotar providências mais eficazes no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, as quais foram concretizadas pela Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha.

²⁷³ DEL PRIORE, Mary. **Histórias íntimas: sexualidade e erotismo na história do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, p. 160.



O Brasil também foi denunciado perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos naquele que posteriormente viria a ser conhecido como caso *Maria da Penha* (caso nº 12.051 – 04/04/2001). A denúncia, protocolada com base no art. 12 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), alegava a tolerância da República Federativa do Brasil para com a violência cometida em face de Maria da Penha Maia Fernandes, vítima de tentativa de homicídio por parte de seu então esposo, que disparou contra ela enquanto dormia, ato culminante de uma série de agressões sofridas durante sua vida matrimonial. Em decorrência dessas agressões corridas em 1983, Maria da Penha sofre, desde então, de paraplegia irreversível e outras enfermidades. Denunciou-se, pois, a letargia do Estado brasileiro, por não haver efetivamente tomado, passados 15 anos, as medidas necessárias para processar e punir o agressor, apesar das denúncias efetuadas²⁷⁴.

A Comissão concluiu que o Estado violou, em prejuízo de Maria da Penha Maia Fernandes, os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial assegurados pelos artigos 8º e 25 da Convenção Americana, em concordância com a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos, prevista no artigo 1.1 da mesma Convenção. Concluiu, também, que “essa violação segue um padrão discriminatório com respeito à tolerância da violência doméstica contra mulheres no Brasil por ineficácia da ação judicial”²⁷⁵.

Nesse tom, a Comissão recomendou ao Estado brasileiro que: (a) procedesse a uma investigação séria, imparcial e exaustiva para determinar a responsabilidade penal do autor do delito de tentativa de homicídio em prejuízo de Maria da Penha; (b) completasse “rápida e efetivamente o processamento penal do responsável da agressão e tentativa de homicídio em prejuízo da Senhora Maria da Penha Fernandes Maia”; (c) simplifica “os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias de devido processo”; e promovesse a reparação efetiva e pronta da vítima e a adoção de medidas, no âmbito nacional, para eliminar essa tolerância do Estado ante a violência doméstica contra mulheres²⁷⁶.

²⁷⁴ FELDENS, Luciano. **Direitos fundamentais e direito penal**: garantismo, deveres de proteção, princípio da proporcionalidade, jurisprudência constitucional penal, jurisprudência dos tribunais de direitos humanos. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, p. 105.

²⁷⁵ Idem, p. 105-106.

²⁷⁶ Idem, p. 106.



O Brasil efetivamente tomou medidas legislativas no sentido de atender as recomendações da Comissão. Em 2004, foi publicada a Lei nº 10.886, por meio da qual foi criado, junto ao art. 129 do Código Penal, o tipo especial (qualificado) denominado “Violência Doméstica”. Mais recentemente, entrou em vigor a Lei nº 11.340/06, conhecida como “Lei Maria da Penha”. Essa lei criou 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 Mulher²⁷⁷.

A lei tem como finalidade, expresso em seu artigo 1º, criar mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil.

Dentre os principais aspectos trazidos pela Lei: passou a considerar não só a violência física, mas também a violência psicológica, sexual, patrimonial e moral. Estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Criou as chamadas *medidas protetivas de urgência*, estabelecendo medidas para proteger a mulher que se encontre em situação de violência, como, por exemplo, o afastamento do agressor do lar, a proibição de aproximação da vítima, a suspensão da posse ou restrição do porte de armas, dentre outras.

Dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a inclusão de medidas de prevenção e assistência à mulher em situação de violência, especificamente, com relação às políticas públicas de prevenção e assistência à mulher em situação de violência, como a criação de casas-abrigo, centros de referência e atendimento à mulher. Trouxe, em outras legislações, efeitos de agravamento de sanções para quem comete violência contra a mulher, dentre elas, o aumento da pena para o crime de lesão corporal praticado no âmbito doméstico, quando a vítima for mulher.

²⁷⁷ FELDENS, Luciano. **Direitos fundamentais e direito penal**: garantismo, deveres de proteção, princípio da proporcionalidade, jurisprudência constitucional penal, jurisprudência dos tribunais de direitos humanos. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, p. 106.



A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos. A aplicação da Lei Maria da Penha é para todas as mulheres na condição de vítimas de violência doméstica e familiar, também, para relações homoafetivas, e não se exige a coabitação entre autor e vítima.

E, em 09 de outubro de 2024, foi sancionada a Lei nº 14.994/2024, apelidada de *Lei do Feminicídio*. Além de tipificar de forma independente o crime, previsto no art. 121-A do Código Penal, promoveu várias alterações no Código Penal e também em outros dispositivos legais: Código Penal, Lei das Contravenções Penais, Lei de Execução Penal, Leis dos Crimes Hediondos, Lei Maria da Penha e Código de Processo Penal.

Trouxe tratamento mais rigoroso nos crimes de feminicídio e outras condutas praticadas “*contra a mulher por razões da condição do sexo feminino*”. Observa-se que, antes da Lei nº 14.994/2024 “*Lei do Feminicídio*”, o crime de feminicídio era uma qualificadora do crime de homicídio, previsto dentre rol do § 2º do art. 121 do Código Penal, com pena cominada de reclusão de 12 a 30 anos. Atualmente, passou a ser tipificado de forma independente no art. 121-A do Código Penal, com pena cominada de reclusão de 20 a 40 anos.

Ou seja, para que se tipifique a violência doméstica ou familiar caracterizadora do feminicídio, é imprescindível que a agressão tenha como fator determinante o gênero feminino, não bastando que a vítima seja a esposa, a companheira etc²⁷⁸.

E, finalmente, a tipificação do crime de vicaricídio que aconteceu pela Lei 15.384/26, já apelidada “lei da violência vicária”. Ela promove alterações relevantes em três diplomas centrais do ordenamento jurídico brasileiro: a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), o Código Penal e a Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90). O crime de vicaricídio foi tipificado como um crime específico no Brasil, inserido no artigo 121-B do Código Penal.

Originariamente, a expressão “violência vicária” foi desenvolvida por Sônia Vaccaro²⁷⁹, psicóloga espanhola e autora da obra *Violência Vicária: golpear onde mais dói*. Naquela oportunidade, a autora analisou o fenômeno a partir de situações em que o homem pratica atos de violência contra os próprios filhos com o objetivo de causar dor e sofrimento à genitora (ex-companheira).

²⁷⁸ GONÇALVES, V. E. R. **Curso de direito penal**: parte especial - Arts 121 a 361. 7. ed. São Paulo: Saraiva. E-book.

²⁷⁹ VACCARO, Sonia. **Violência vicária**. Bilbao: Desclée De Brouwer, p. 16.



La violencia vicaria es un tipo de violencia intrafamiliar, una forma de maltrato infantil que puede ir desde la visualización por parte del menor de agresiones por parte de una de sus familiares a otro o por el padecimiento de agresiones directas como método para causarle un perjuicio no sólo a él sino también a su madre. Los maltratadores, frente a los obstáculos que las leyes y la justicia ponen a su afán de ejercer la violencia sobre la que consideran "su" propiedad privada, han encontrado el modo de continuar ejerciendo violencia y maltrato a través de la parte más vulnerable para ella: sus hijas e hijos. Hombres que, antes de la ruptura de la relación de pareja, no se interesaron por sus hijas e hijos, tras el cese de la convivencia, reclaman la custodia compartida, un régimen de visitas amplio, incluso solicitan la custodia plena, sólo por su afán de seguir en contacto con la mujer y continuar el maltrato, ahora a través de los hijos y las hijas. Sabe que son su arma más poderosa, que además la ley lo ampara y puede continuar maltratando. Es el daño extremo, del que la mujer no se recuperará jamás²⁸⁰.

A violência vicária é uma forma cruel e indireta de violência doméstica e familiar, caracterizada quando o agressor (geralmente o progenitor masculino) utiliza os filhos ou outras pessoas próximas à mulher para machucá-la, controlá-la ou puni-la psicologicamente. O objetivo principal é causar danos emocionais duradouros à mãe, utilizando as crianças como instrumento de dor. O termo deriva do latim *vicarius*, que significa substituição, indicando que o assassino mata alguém no lugar da mulher para causar dor indescritível, um comportamento comum na Espanha e que foi adotado na legislação brasileira para dar tratamento específico a essa crueldade.

As situações de violência vicária, que não foram devidamente combatidas, ou não compreendidas como uma forma de violência doméstica, pelo sistema judicial, culminaram com o crime de vicaricídio. Ressalta-se que, o crime de vicaricídio, propriamente dito, somente veio a ser tipificado como tal, recentemente, em março de 2026, no art. 121-B do Código Penal.

Embora a Lei Maria da Penha sempre tenha contemplado a proteção de dependentes, e a Lei nº 13.431/2017 já reconhece como violência psicológica a exposição de crianças à violência doméstica, ainda são excepcionais as hipóteses de restrição efetiva do convívio paterno. Persistem, nesse cenário, estereótipos que sustentam a ideia de um “agressor bom pai”, como se fosse possível dissociar a violência dirigida à mulher da relação com os filhos.

No âmbito do direito civil, objetivando proteger as crianças e adolescentes que se encontrem em contexto de violência doméstica, em outubro de 2023 é sancionada a lei 14.713, que altera o § 2º do artigo 1.584 do Código Civil, introduzindo uma exceção à regra da guarda

²⁸⁰ PERAL LÓPEZ, María del Carmen (2018). **Madres maltratadas**. Violencia vicaria sobre hijas e hijos. UMA Editorial. Disponível em: <https://www.umaeditorial.uma.es/media/umaeditorial/files/sample-669.pdf>. Acesso em 28 abr. 2026.



compartilhada. Importante observar, nesse sentido, que desde as alterações trazidas pela lei 13.058/2014, a guarda compartilhada é a modalidade tida como obrigatória ou regra geral, em casos de rompimento da relação entre os genitores, estabelecendo-se mesmo em caso de litígio entre os genitores. É entendida como aquela em que “há a responsabilização conjunta e o exercício de direitos e deveres do pai e da mãe que não vivam sob o mesmo teto, concernentes ao poder familiar dos filhos comuns”²⁸¹.

Com essa alteração na guarda compartilhada, quando houver elementos que evidenciem a probabilidade de risco de violência doméstica ou familiar, a guarda compartilhada não será fixada. Assim, quando há contato da criança e do adolescente com situações de violência doméstica, é possível que a determinação do compartilhamento da guarda fomenta, ainda mais as violações já ocorridas.

Dessa forma, o afastamento da guarda compartilhada associado a posituação da violência vicária gera consequências práticas positivas. Ao ser reconhecida como forma de violência doméstica e familiar, passa a atrair todo o regime protetivo da Lei Maria da Penha, inclusive a vedação de institutos despenalizados da Lei nº 9.099/95, ainda que a vítima imediata não seja mulher. Além disso, a lei deixa claro que a violência vicária não se limita à violência física, podendo assumir diversas formas. Também explicita os grupos de pessoas que podem ser instrumentalizados pelo agressor: familiares, pessoas sob guarda ou responsabilidade da mulher e integrantes de sua rede de apoio.

3. PARA ALÉM DOS VÍNCULOS FAMILIARES: AMPLIAÇÃO DA PROTEÇÃO À MULHER NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Historicamente, a proteção normativa direcionada à mulher esteve atrelada à estrutura da unidade familiar, delimitando a intervenção estatal aos conflitos emergentes do ambiente doméstico. Ocorre que as dinâmicas de violência e discriminação de gênero se manifestam em arranjos e espaços que extrapolam os laços de parentesco ou afetividade formal. Nesse cenário, recentemente – em 19 de agosto de 2026 –, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) desempenhou um papel decisivo no processo de expansão das garantias protetivas.

²⁸¹ TARTUCE, Flavio. **Direito Civil: Direito de Família**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense. *E-book*, p. 307.



O Tribunal, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1537713, com repercussão geral reconhecida (Tema 1.412), definiu que a Lei Maria da Penha e suas medidas protetivas aplicam-se a qualquer forma de violência de gênero, inclusive quando ocorrer fora do ambiente doméstico, familiar ou afetivo. A partir dessa decisão, que teve tese fixada e deverá ser aplicada pelo Judiciário a todos os processos semelhantes, as mulheres que sejam vítimas de violência num contexto social, político, profissional, comunitário ou institucional também receberão proteção pelos mecanismos trazidos pela Lei Maria da Penha.

Ao reconhecer a aplicabilidade dos mecanismos de salvaguarda a contextos não convencionais, o STF reafirma o compromisso com a máxima eficácia dos direitos fundamentais, superando paradigmas arcaicos e garantindo que a proteção estatal acompanhe as transformações das relações sociais contemporâneas. O voto do relator, Ministro Edson Fachin, leva em conta de que a caracterização da violência de gênero é a condição feminina e que isso independe do ambiente em que ocorra. O relator indica que 64% dos casos de violência doméstica não letal ocorreram em contexto doméstico, mas houveram registros de ocorrências em outros contextos. A Ministra Cármen Lúcia, por sua vez, destacou, em seu voto, que a violência contra a mulher é decorrente de uma relação de poder. Segundo a Ministra, não existe “relação de afeto que leve à violência, espancando, matando, mutilando”²⁸².

Ao ampliar a proteção jurídica às mulheres vítimas de violência, deixando de limitar ao âmbito doméstico e familiar, a questão ultrapassa o Direito Penal. Passa-se a reconhecer que a violência contra a mulher é violência de gênero e que merece a proteção através dos instrumentos jurídicos trazidos pela Lei Maria da Penha.

Trata-se de reconhecer a violência baseada no gênero como violação de direitos humanos e de assegurar instrumentos efetivos de proteção às mulheres, inclusive àquelas que se encontram em condições acrescidas de vulnerabilidade, como migrantes, refugiadas, solicitantes de refúgio, apátridas e mulheres deslocadas²⁸³.

²⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1537713**. Plenário; Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 19/08/2026. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/lei-maria-da-penha-medidas-protetivas-se-aplicam-fora-do-contexto-domestico-decide-stf/>. Acesso em: 29 ago 2026.

²⁸³ GORISCH, Patricia. **STF amplia proteção contra a violência de gênero para além dos vínculos familiares: decisão tem especial relevância para mulheres migrantes e refugiadas**. IBDFAM. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/2647/STF+amplia+prote%C3%A7%C3%A3o+contra+a+viol%C3%A7%C3%A3o+de+g%C3%AAnero+para+al%C3%A9m+dos+v%C3%AAdnculos+familiares%3A+decis%C3%A3o+tem+especial+relev%C3%A2ncia+para+mulheres+migrantes+e+refugiadas>. Acesso em 29 ago. 2026.



Com a decisão do STF, que deve ser adotada em todos os julgamentos envolvendo situações semelhantes, as medidas protetivas de urgência, previstas na lei 11.340/2006, passam a ser aplicadas a qualquer forma de violência de gênero, que gere risco a integridade física ou psíquica da ofendida. É importante destacar que a tese do Supremo Tribunal Federal indica, expressamente, a aplicabilidade ao caso da violência política contra a mulher, tipificado no art. 326-B do Código Eleitoral e que as medidas protetivas podem ser concedidas inclusive pelos Delegados de Polícia e agentes policiais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passados 20 anos da edição da Lei Maria da Penha o maior desafio é a efetividade das medidas protetivas. Isso porque, recentemente restou noticiado o descumprimento da medida protetiva concedida à própria Maria da Penha Fernandes. A reconstituição histórica da violência contra a mulher no Brasil revela que a assimetria das relações de poder e o controle sobre a vida, o corpo e a autonomia feminina não constituem meros desvios comportamentais individuais, mas sim o reflexo de um projeto patriarcal secularmente institucionalizado pelo próprio Estado. Conforme demonstrado ao longo do estudo, desde o rigor opressivo do ordenamento colonial sob o Código Filipino até as limitações impostas pelas codificações do século XX, o direito pátrio operou como instrumento de manutenção da submissão feminina e de convalidação da dupla moral sexual, encarando a violência sofrida pela mulher como uma questão afeta à esfera privada e à disciplina familiar.

A ruptura desse paradigma revelou-se um processo árduo e contínuo, impulsionado pela resistência das mobilizações feministas e pela responsabilização internacional do Estado brasileiro perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos no emblemático Caso Maria da Penha. Desse movimento decorreu a consolidação de um robusto microssistema protetivo, cuja evolução legislativa culminou na instituição de marcos fundamentais: a Lei nº 11.340/2006, a alteração das regras de guarda compartilhada diante de indícios de violência doméstica (Lei nº 14.713/2023), a criação do tipo penal autônomo do feminicídio (Lei nº 14.994/2024) e o reconhecimento normativo da crueldade expressa na violência vicária e no vicaricídio (Lei nº 15.384/2026).

Não obstante tais conquistas, subsistia uma lacuna hermenêutica que condicionava a proteção da Lei Maria da Penha e a concessão de medidas protetivas de urgência à presença do



vínculo doméstico, familiar ou de coabitação. O pronunciamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 1537713 (Tema 1.412 de Repercussão Geral), em agosto de 2026, representa, nesse sentido, um divisor de águas na dogmática constitucional e penal brasileira. Ao fixar que a tutela de urgência e o regime protetivo estendem-se a todas as formas de violência de gênero, ocorram elas no espaço comunitário, profissional, político ou institucional, o Tribunal alinhou a jurisprudência nacional aos mais elevados standards internacionais de Direitos Humanos.

Conclui-se, portanto, que ao superar o dogma do critério estritamente familiar e reconhecer que o fator determinante da proteção estatal é a condição de vulnerabilidade decorrente do gênero, o Supremo Tribunal Federal não apenas conferiu máxima eficácia ao postulado da igualdade substantiva, mas garantiu que a tutela jurídica alcance as mulheres em suas múltiplas vivências e espaços de atuação. Trata-se de um avanço indispensável para a desconstrução das opressões estruturais e para a efetiva concretização do direito fundamental de todas as mulheres a uma vida livre de qualquer forma de violência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1537713**. Plenário; Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 19/08/2026. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/lei-maria-da-penha-medidas-protetivas-se-aplicam-fora-do-contexto-domestico-decide-stf/>. Acesso em: 29 ago 2026.

DEL PRIORE, Mary. **Histórias íntimas: sexualidade e erotismo na história do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2011.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 11.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

FELDENS, Luciano. **Direitos fundamentais e direito penal: garantismo, deveres de proteção, princípio da proporcionalidade, jurisprudência constitucional penal, jurisprudência dos tribunais de direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

GIULANI, Paola Cappellin. Os movimentos de trabalhadoras e a sociedade brasileira. In: DEL PRIORE, Mary (org.). **Histórias das Mulheres no Brasil**. 9. Ed., 2ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2010.

GONÇALVES, V. E. R. **Curso de direito penal: parte especial - Arts 121 a 361**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.



GORISCH, Patricia. **STF amplia proteção contra a violência de gênero para além dos vínculos familiares: decisão tem especial relevância para mulheres migrantes e refugiadas.** IBDFAM, 20 de agosto de 2026. Disponível em:

<https://ibdfam.org.br/artigos/2647/STF+amplia+prote%C3%A7%C3%A3o+contra+a+viol%C3%Aancia+de+g%C3%AAnero+para+al%C3%A9m+dos+v%C3%ADnculos+familiares%3A+decis%C3%A3o+tem+especial+relev%C3%A2ncia+para+mulheres+migrantes+e+refugiadas>. Acesso em 29 ago. 2026.

GUIMARÃES, Maisa Campos; PEDROZA, Regina Lucia Sucupira. **Violência contra a mulher: problematizando definições teóricas, filosóficas e jurídicas.** Psicologia & Sociedade, v. 27, n. 2, ago. 2015, p. 256-266.

HAHNER, June Edith. **Emancipação do sexo feminino: a luta pelos direitos da mulher no Brasil.** 1850-1940. Florianópolis: Ed. Mulheres; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

MELLO, Adriana Ramos de. **Feminicídio: uma análise sociojurídica da violência contra a mulher no Brasil.** 3ª ed. Rio de Janeiro: GZ, 2020.

PERAL LÓPEZ, María del Carmen (2018). **Madres maltratadas. Violencia vicaria sobre hijas e hijos.** UMA Editorial. Disponível em:

<https://www.umaeditorial.uma.es/media/umaeditorial/files/sample-669.pdf>. Acesso em 28 abr. 2026.

TARTUCE, Flavio. **Direito Civil: Direito de Família.** 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*.

VACCARO, Sonia. **Violência vicária.** Bilbao: Desclée De Brouwer, 2023.



QUANDO A VIOLÊNCIA É NOMEADA: OS 20 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA E A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER COMO UM PROBLEMA DE ESTADO

WHEN VIOLENCE IS NAMED: 20 YEARS OF THE MARIA DA PENHA LAW AND VIOLENCE AGAINST WOMEN AS A STATE PROBLEM

Bruna Müller²⁸⁴

Dra. Eucléia Gonçalves dos Santos²⁸⁵

RESUMO

Os vinte anos da conquista e publicação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) vem acompanhado da informação de que o Brasil registrou, em 2025, o maior número de feminicídios. Diante disso, o presente artigo objetiva analisar a relação entre os avanços normativos de proteção às mulheres e o crescimento dos registros de violência de gênero ao longo do período no qual a Lei entrou em vigor. Considera-se, de forma primordial, o reconhecimento e visibilidade da violência contra a mulher como um fenômeno que sai do espaço privado (a casa, a família) e adentra o espaço público (normatizado pelo Estado). Parte-se da seguinte problemática: como compreender o crescimento dos registros de violência contra as mulheres diante dos avanços normativos e das transformações nas formas de reconhecimento, classificação e visibilidade da violência de gênero no Brasil? Metodologicamente, o trabalho adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório, desenvolvida por meio de pesquisa documental, bibliográfica e de análise comparativa. A análise documental compreende edições selecionadas dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública, especificamente as edições de 2008, 2011, 2014, 2017, 2021, 2023 e 2026, cujos dados são articulados ao referencial bibliográfico dos estudos feministas e de gênero. Parte-se da hipótese de que o crescimento dos registros de violência contra as mulheres não pode ser interpretado exclusivamente como expressão do aumento da incidência da violência, uma vez

²⁸⁴ Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Graduada em Direito pela Afya Centro Universitário de Pato Branco. Foi bolsista no Programa de Apoio à Pesquisa e Iniciação Científica de 2024 a 2026 na Afya Centro Universitário de Pato Branco, desenvolvendo pesquisas sobre feminicídio, violência institucional e atuação do sistema de justiça. Atuou como pesquisadora externa no Laboratório de Estudos de Feminicídios (LESFEM/UEL), com análise e codificação de processos judiciais de feminicídio entre 2025 e 2026. Dedicou-se à estudos sobre violência de gênero, especialmente no que concerne à atuação do Poder Judiciário e às dinâmicas de violência institucional. Ademais, passou a dedicar-se ao estudo da internacionalização da educação superior no campo do Direito.

²⁸⁵ Doutora em História pelo Departamento de Pós-graduação em História da Universidade Federal do Paraná, na linha de pesquisa Espaço e Sociabilidades, com concentração em história intelectual, história das ideias e trajetória intelectual. Mestre em História pela Universidade Federal do Paraná, com concentração em História e Cultura (2005) e Graduada em História (2002). Tem experiência na área do Ensino de História, História da Educação, Patrimônio Histórico e História Regional, História do Direito, História da Comunicação para alunos da graduação. É professora no Centro Universitário de Pato Branco, UNIDEP. Realiza pesquisas na área de História das Ciências, História do Brasil e História Contemporânea, com ênfase em história intelectual. Atua principalmente nos seguintes temas de pesquisa: história da educação no Brasil, história intelectual, construção da nação, raça e identidade nacional, trajetórias e biografias intelectuais, interpretações do Brasil.



que, ao longo desse período, também foram ampliados os mecanismos jurídicos, sociais e institucionais de reconhecimento, classificação e registro dessas violências. Nesse sentido, a legislação passou a conferir reconhecimento jurídico às formas de violência que já atravessavam a experiência das mulheres, enquanto o aprimoramento dos mecanismos institucionais e da produção de dados ampliou as possibilidades de identificação, notificação, visibilidade e punição do fenômeno. Assim, os números atuais devem ser compreendidos não apenas a partir da persistência da violência de gênero, mas também à luz das transformações ocorridas na capacidade social e institucional de reconhecê-la, nomeá-la e registrá-la.

palavras-chave: Lei Maria da Penha; Violência de gênero; Visibilidade institucional.

ABSTRACT

The twentieth anniversary of the achievement and enactment of the Maria da Penha Law (Law No. 11,340/2006) coincides with the information that, in 2025, Brazil recorded the highest number of femicides in its history. Against this backdrop, this article aims to analyze the relationship between normative advances in the protection of women and the increase in reported cases of gender-based violence over the period in which the Law has been in force. Particular attention is given to the recognition and visibility of violence against women as a phenomenon that moves beyond the private sphere (the home and the family) and enters the public sphere (regulated by the State). The study is guided by the following research question: how can the increase in reported cases of violence against women be understood in light of normative advances and transformations in the ways gender-based violence is recognized, classified, and made visible in Brazil? Methodologically, the study adopts a qualitative and exploratory approach, based on documentary and bibliographic research and comparative analysis. The documentary analysis comprises selected editions of the *Brazilian Yearbook of Public Security*, specifically those published in 2008, 2011, 2014, 2017, 2021, 2023, and 2026, whose data are examined in dialogue with the theoretical framework of feminist and gender studies. The hypothesis is that the increase in reported cases of violence against women cannot be interpreted exclusively as an expression of an increase in the incidence of violence itself, since, throughout this period, the legal, social, and institutional mechanisms for recognizing, classifying, and recording such violence have also expanded. In this sense, legislation has provided legal recognition to forms of violence that had long been part of women's experiences, while improvements in institutional mechanisms and data production have expanded the possibilities for identifying, reporting, making visible, and punishing such violence. Thus, current figures should be understood not only in terms of the persistence of gender-based violence, but also in light of transformations in the social and institutional capacity to recognize, name, and record it.

keywords: Maria da Penha Law; Gender-based violence; Institutional visibility.

INTRODUÇÃO



A violência contra as mulheres, compreendida no âmbito mais amplo das relações de gênero, constitui um grave problema social, de saúde e, sobretudo, de segurança pública. Muito embora o Poder Judiciário disponha de mecanismos destinados ao seu enfrentamento, sua atuação ocorre, em grande medida, quando a violência já se manifestou, alcançando suas consequências sem necessariamente atingir as estruturas sociais que possibilitam sua reprodução.

Compreender esse fenômeno exige, portanto, ultrapassar os limites do fato jurídico e voltar o olhar às relações sociais e históricas que o antecedem. Essas desigualdades, historicamente construídas, manifestam-se nas diferentes formas de violência que atingem as mulheres e contrastam com os avanços conquistados no campo dos direitos humanos, revelando a permanência de um conflito entre a realidade vivenciada pelas mulheres e os direitos historicamente conquistados.²⁸⁶

No contexto brasileiro, a resistência e luta feminista foi fundamental para as transformações legislativas, institucionais e jurídicas voltadas à proteção das mulheres, dentre as quais se destaca a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que completa vinte anos de vigência no dia 07 de agosto de 2026. Apesar dos avanços normativos construídos nesse período, os registros de violência contra as mulheres permanecem alarmantes, o que suscita questionamentos acerca da relação entre o fortalecimento dos mecanismos de proteção e o crescimento dos casos registrados.

É diante desse cenário que o presente artigo busca responder à seguinte problemática: como compreender o crescimento dos registros de violência contra as mulheres diante dos avanços normativos e das transformações nas formas de reconhecimento, classificação e visibilidade da violência de gênero no Brasil? A partir disso, objetiva-se analisar a relação entre os avanços normativos de proteção às mulheres e o crescimento dos registros de violência de gênero ao longo do período no qual a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) entrou em vigor, considerando as transformações nas formas de reconhecimento e visibilidade dessas violências.

Parte-se da hipótese de que o crescimento dos registros de violência contra as mulheres não pode ser interpretado exclusivamente como expressão do aumento da incidência da violência, uma vez que, ao longo desse período, também se ampliaram os mecanismos jurídicos, sociais e institucionais de reconhecimento, classificação e registro dessas violências.

²⁸⁶ BLAY, Eva Alterman. *Assassinato de mulheres e direitos humanos*. São Paulo: Editora 34.



Nesse sentido, o aprimoramento da produção de dados e a incorporação progressiva de novos indicadores podem revelar, para além da persistência da violência de gênero, uma ampliação de sua visibilidade institucional, social e estatal.

Para atingir tais propósitos, adota-se uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório, desenvolvida por meio de pesquisa documental, bibliográfica e de análise comparativa. A análise documental compreende edições selecionadas dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública, especificamente as edições de 2008, 2011, 2014, 2017, 2021, 2023 e 2026, bem como os principais marcos normativos relacionados ao enfrentamento da violência contra as mulheres. Os dados são examinados comparativamente, considerando tanto a evolução dos registros quanto as transformações nas categorias, indicadores e recortes empregados em sua produção, articulando-os ao referencial bibliográfico dos estudos feministas e de gênero.²⁸⁷

1. DO RECONHECIMENTO DA VIOLÊNCIA À AMPLIAÇÃO DOS MECANISMOS DE PROTEÇÃO

Em 1983, Maria da Penha Maia Fernandes foi vítima de duas tentativas de feminicídio praticadas por seu então marido, Marco Antonio Heredia Viveros. Primeiro, ele atirou contra suas costas enquanto ela dormia, deixando-a paraplégica, embora tenha alegado falsamente que o episódio decorreria de uma tentativa de assalto. Meses depois, manteve-a em cárcere privado e tentou eletrocutá-la durante o banho.²⁸⁸

A responsabilização do agressor foi marcada por sucessivos atrasos, de modo que o primeiro julgamento ocorreu somente em 1991 e, apesar da condenação, Marco Antonio permaneceu em liberdade. Em 1996, foi novamente condenado, mas a sentença não foi imediatamente cumprida. Assim, diante da omissão do Estado brasileiro, Maria da Penha, o Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-americano e do

²⁸⁷ Durante a elaboração deste trabalho, foi utilizada a ferramenta ChatGPT (GPT-5.6 Sol), desenvolvida pela OpenAI, como recurso de apoio à revisão ortográfica e gramatical, à organização e estruturação textual, à padronização de referências e ao aprimoramento da redação acadêmica. As sugestões fornecidas pela ferramenta foram submetidas à análise crítica, revisão e adequação pelas autoras, que assumem integral responsabilidade pelo conteúdo, pelos argumentos, pelas fontes utilizadas e pelas conclusões apresentadas no trabalho.

²⁸⁸ INSTITUTO MARIA DA PENHA. *O Instituto Maria da Penha*. Fortaleza: Instituto Maria da Penha. Disponível em: [Instituto Maria da Penha – Quem somos](https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-somos). Acesso em: 23 ago. 2026.



Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) denunciaram o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 1998.²⁸⁹

Em resposta, em 2001, a CIDH responsabilizou o Brasil por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres e recomendou a adoção de medidas para enfrentá-la.²⁹⁰ Como resultado de um processo que também envolveu intensa mobilização de organizações feministas, foi sancionada, em 7 de agosto de 2006, a Lei nº 11.340/2006, denominada Lei Maria da Penha. Para além de representar um marco no enfrentamento da violência contra as mulheres, a Lei Maria da Penha criou mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a Mulher e estabeleceu medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência.²⁹¹

Seu caráter inovador, no entanto, não se restringe à criação de mecanismos de proteção, alcançando também o reconhecimento e a nomeação de outras formas de violência que, embora já atravessassem a vida das mulheres, permaneciam silenciadas e naturalizadas, sobretudo diante de uma compreensão de violência frequentemente limitada àquela que deixa vestígios: a violência física e, particularmente, quando praticada nos espaços públicos. Sob essa ótica, a amplitude dos mecanismos de prevenção, proteção e enfrentamento previstos pela legislação contribuiu para que a Lei Maria da Penha fosse reconhecida internacionalmente como uma das três legislações mais avançadas no enfrentamento da violência contra as mulheres.²⁹²

Assim como os direitos das mulheres experimentaram significativos progressos nas últimas décadas, com a Lei Maria da Penha não foi diferente. Embora sua criação tenha representado, por si só, um importante avanço do Estado brasileiro no tocante à proteção das mulheres, ao longo de seus vinte anos de vigência a legislação foi objeto de sucessivas alterações destinadas a ampliar e fortalecer os mecanismos de reconhecimento, prevenção, proteção e enfrentamento da violência doméstica e familiar. Isso porque, à medida que as relações sociais se transformam, também se modificam as formas de manifestação e de

²⁸⁹ INSTITUTO MARIA DA PENHA. *O Instituto Maria da Penha*. Fortaleza: Instituto Maria da Penha. Disponível em: [Instituto Maria da Penha – Quem somos](#). Acesso em: 23 ago. 2026.

²⁹⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório nº 54/01: Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil*. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 23 ago. 2026.

²⁹¹ BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. *Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...] e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [Lei nº 11.340/2006 – Planalto](#). Acesso em: 27 ago. 2026.

²⁹² INSTITUTO MARIA DA PENHA. *O Instituto Maria da Penha*. Fortaleza: Instituto Maria da Penha. Disponível em: [Instituto Maria da Penha – Quem somos](#). Acesso em: 23 ago. 2026.



reconhecimento da violência, exigindo respostas capazes de acompanhar as demandas que emergem da realidade social.

Sem a pretensão de realizar um levantamento exaustivo das alterações promovidas na Lei Maria da Penha ao longo desse período, destacam-se algumas modificações legislativas representativas da ampliação do reconhecimento das formas de violência e do fortalecimento dos mecanismos de proteção e enfrentamento, aspectos que dialogam diretamente com a problemática proposta neste trabalho. Nesse aspecto, em 2018, a Lei nº 13.641 tipificou o descumprimento de decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência, cuja resposta penal foi posteriormente agravada pela Lei nº 14.994/2024, que passou a prever pena de reclusão de dois a cinco anos e multa. Também em 2024, a Lei nº 14.857 assegurou o sigilo do nome da ofendida nos processos que apuram crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar.

Mais recentemente, as alterações promovidas em 2026 reforçaram esse processo de ampliação da tutela conferida pela legislação. Entre elas, destaca-se a previsão da monitoração eletrônica do agressor, acompanhada da disponibilização à vítima de dispositivo de segurança capaz de alertá-la sobre eventual aproximação, bem como da emissão de alerta à unidade policial em caso de violação do perímetro de exclusão. No mesmo período, foram ampliadas as hipóteses consideradas para o afastamento imediato do agressor, alcançando situações de risco à integridade física, sexual, psicológica, moral ou patrimonial da mulher ou de seus dependentes.²⁹³

As modificações alcançaram a própria compreensão jurídica das formas pelas quais a violência pode se manifestar. A inclusão da violência vicária no art. 7º da Lei Maria da Penha - por meio da Lei nº 15.384, de 2026 -, é representativa desse processo, ao conferir reconhecimento jurídico específico à violência praticada contra pessoas vinculadas à mulher com o propósito de atingi-la. A alteração evidencia que determinadas práticas podem atravessar a experiência das mulheres antes mesmo de encontrarem uma categoria jurídica específica capaz de reconhecê-las como violência.

Além disso, a ampliação da tutela conferida pela Lei Maria da Penha alcançou também sua interpretação jurisprudencial. Recentemente, no julgamento do Tema 1.412 da repercussão

²⁹³ BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. *Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...] e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [Lei nº 11.340/2006 – Planalto](#). Acesso em: 27 ago. 2026.



geral, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que as medidas protetivas de urgência previstas na Lei nº 11.340/2006 são aplicáveis a todas as formas de violência contra a mulher baseada no gênero, independentemente de sua ocorrência no âmbito doméstico, familiar ou de relação íntima de afeto. O entendimento amplia o alcance protetivo da legislação ao reconhecer que a violência de gênero não se restringe às relações privadas, podendo se manifestar também nos espaços comunitários, profissionais, sociais e institucionais.

Embora essa interpretação jurisprudencial tenha suscitado diferentes discussões, o entendimento representa uma conquista histórica no que diz respeito à proteção das mulheres, sobretudo por reconhecer que a violência baseada no gênero não está necessariamente condicionada à existência de vínculo doméstico, familiar ou afetivo entre vítima e agressor. Ao ampliar o alcance das medidas protetivas, o Estado passa a reconhecer também as experiências de mulheres e meninas cujas vidas são atravessadas por violências praticadas por pessoas com as quais não mantêm relações íntimas ou familiares, como *stalkers*, vizinhos, colegas de trabalho ou mesmo desconhecidos.

Nesse sentido, o elemento determinante para a proteção deixa de estar centrado exclusivamente no vínculo existente entre vítima e agressor e passa a alcançar a própria natureza generificada da violência. Como argumenta Abreu, enquanto esse fenômeno permanecer limitado às relações interpessoais, familiares ou de afeto, reforça-se uma concepção colonizada e hegemônica que associa a violência contra as mulheres ao assassinato íntimo e à esfera da domesticidade como lugar do feminino.²⁹⁴

2. A EVOLUÇÃO DOS REGISTROS DE VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NOS ANUÁRIOS BRASILEIROS DE SEGURANÇA PÚBLICA

As transformações legislativas e jurisprudenciais observadas ao longo dos vinte anos da Lei Maria da Penha demonstram uma progressiva ampliação das formas pelas quais a violência contra as mulheres é reconhecida, nomeada e enfrentada pelo Estado. Se, de um lado, novas manifestações da violência passaram a ser juridicamente nomeadas e novos mecanismos

²⁹⁴ ABREU, Ana Claudia Da Silva. *Descolonizando Corpos: feminicídio reprodutivo e a responsabilidade do Estado incriminador*. [livro eletrônico] / Ana Claudia da Silva Abreu. 1. ed. São Paulo: Blimunda. ePub.



de proteção foram incorporados ao ordenamento, de outro, os registros oficiais revelam números cada vez mais expressivos de violência contra as mulheres.

É nesse contraste que se insere a análise dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública selecionados. Importa mencionar que a escolha das edições de 2008, 2011, 2014, 2017, 2021, 2023 e 2026 decorre do propósito de observar como a violência contra as mulheres passou a ser registrada, classificada e apresentada nos anos posteriores à promulgação da Lei nº 11.340/2006. A seleção das edições buscou estabelecer marcos temporais distribuídos ao longo dos vinte anos de vigência da Lei Maria da Penha, permitindo observar comparativamente as transformações ocorridas na produção, no detalhamento dos registros e na ampliação da visibilidade.

2.1. A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NOS ANUÁRIOS BRASILEIROS DE SEGURANÇA PÚBLICA (2008-2026)

A leitura comparativa dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública revela, inicialmente, uma transformação que antecede a própria análise do crescimento dos registros: ao longo do período analisado, modificou-se aquilo que passou a ser identificado, classificado e publicizado como violência contra as mulheres. As primeiras edições examinadas, especialmente as de 2008 e 2011, apresentam informações consideravelmente mais restritas, uma vez que não individualizavam as mortes violentas de mulheres, tampouco apresentavam outras modalidades de violência de forma específica. Pelo contrário, os dados eram divulgados de maneira agregada, contabilizando homens e mulheres sem distinção, o que impossibilitava identificar, a partir desses registros, as especificidades e os diferentes atravessamentos da violência sofrida pelas mulheres.

Em 2014, esse cenário começa a se modificar, ainda que de forma restrita. Embora naquele momento ainda não fosse possível contabilizar as mortes de mulheres sob a categoria jurídica do feminicídio (incorporada ao ordenamento brasileiro no ano seguinte, pela Lei nº 13.104/2015), o Anuário publicado em 2014, referente aos dados de 2013, passou a individualizar o número de mortes violentas de mulheres. Apesar de ainda não apresentar outros recortes ou detalhamentos sobre essas vítimas e as circunstâncias das mortes, essa mudança permitiu, pela primeira vez entre as edições analisadas, conferir visibilidade específica ao número de mulheres que tiveram suas vidas interrompidas pela violência,

representando um primeiro movimento de diferenciação dos registros que seria progressivamente aprofundado nas edições seguintes.

A ausência dessa individualização também pode ser problematizada a partir das reflexões de Corrêa acerca da aparente igualdade produzida pela linguagem jurídica. Ao submeter realidades distintas às mesmas categorias, corre-se o risco de conferir tratamento uniforme a experiências atravessadas por desigualdades estruturais.²⁹⁵ Nesse sentido, a contabilização conjunta das mortes de homens e mulheres, embora aparentemente neutra, dificultava a identificação das particularidades que atravessam a violência letal contra as mulheres, uma vez que o dado agregado não permitia visualizar em que medida essas mortes estavam relacionadas às desigualdades de gênero. A partir disso, o gráfico abaixo demonstra a ocorrência de Mortes Violentas Intencionais (MVI), a Tentativa de feminicídio e o número de Medidas Protetivas de Urgência (MPU) concedidas às mulheres.

Passamos à análise dos dados:

Tabela 1 – Reconhecimento e classificação da violência:

Ed. Anuário	Ano de referência	Feminicídio (nº absolutos)	MVI de mulheres (nº absolutos)	Tentativa de feminicídio (nº absolutos)	MPU concedidas
2008	2007	não previsto	não individualizada	não previsto	não disponível
2011	2010	não previsto	não individualizada	não previsto	não disponível
2014	2013	não previsto	4.580	não previsto	não disponível
2017	2016	621	4.606	não individualizada	não disponível
2021	2019	1.330	3.966	2.023	281.941

²⁹⁵ CORRÊA, Mariza. *Morte em Família*. Rio de Janeiro: Graal.



2023	2022	1.437	3.924	2.563	445.456
2026	2025	1.571	1.968	4.189	641.822

* Fonte: Elaborada pelas autoras (2026) com base nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública (2008, 2011, 2014, 2017, 2021, 2023 e 2026). * Nota: os anos apresentados correspondem aos anos de referência dos dados. “Não previsto” indica a inexistência da categoria jurídica no respectivo período; “não individualizado” indica que o Anuário não apresentou o dado de forma desagregada por sexo; e “não disponível” indica que a informação não foi localizada na edição analisada.

Por outro lado, no Anuário de 2017, passa a constar de forma específica o registro de feminicídios, contabilizando 621 casos no ano de referência de 2016. O dado merece especial atenção porque havia transcorrido pouco mais de um ano desde a entrada em vigor da Lei nº 13.104/2015, que inseriu o feminicídio no ordenamento jurídico brasileiro como qualificadora do crime de homicídio praticado contra a mulher por razões da condição de sexo feminino. Tratava-se, assim, de uma categoria jurídica recente, cuja incorporação aos registros oficiais também demandava sua identificação e classificação pelos órgãos responsáveis.

À primeira vista, os 621 feminicídios registrados em 2016 podem parecer reduzidos quando comparados às 4.606 mortes violentas intencionais de mulheres contabilizadas no mesmo período. Essa diferença, todavia, não permite concluir que as demais mortes não tenham ocorrido em contextos relacionados ao gênero, tampouco autoriza presumir que todas poderiam ser classificadas como feminicídios. O que o contraste permite observar é que a criação de uma categoria jurídica não produz, de forma imediata, sua perfeita correspondência estatística: entre a previsão normativa e sua expressão nos dados oficiais existe um processo institucional de reconhecimento, enquadramento, registro e consolidação das informações pela sociedade, pelos operadores do direito, pelas pessoas envolvidas no registro, descrição e caracterização da violência. Neste sentido, entende-se que a constante notificação por parte do judiciário, dos meios de comunicação, dos movimentos feministas proporcionou a capacidade institucional de nomear, distinguir e produzir informações sobre diferentes manifestações da violência contra as mulheres.

Nesse aspecto, importa mencionar que as Mortes Violentas Intencionais (MVI) constituem uma categoria utilizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública para agregar diferentes modalidades de mortes intencionais, cuja apresentação antecede e possui abrangência distinta da categoria específica do feminicídio.²⁹⁶ A coexistência desses

²⁹⁶ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 20.



indicadores é especialmente relevante para a análise, pois demonstra que a leitura da violência letal contra as mulheres depende também das categorias por meio das quais essas mortes são classificadas e apresentadas.

A comparação evidencia, por conseguinte, que a trajetória dos registros não pode ser compreendida exclusivamente em termos de aumento ou redução numérica. Transformou-se também a capacidade institucional de nomear, distinguir, classificar e produzir informações sobre diferentes manifestações da violência contra as mulheres. Se, nas primeiras edições analisadas, sequer era possível individualizar as mulheres entre o conjunto das mortes violentas, posteriormente suas mortes passam a ser contabilizadas separadamente e, com a criação da categoria jurídica do feminicídio, determinadas mortes passaram a receber também uma classificação específica relacionada às razões de gênero. O que se modifica ao longo do tempo não é apenas o número registrado, mas também aquilo que o Estado e seus sistemas de informação passam a ser capazes de distinguir dentro desse número.

2.2. DA CONTAGEM À CARACTERIZAÇÃO: O QUE OS ANUÁRIOS PASSARAM A REVELAR SOBRE AS VÍTIMAS?

Com o decorrer dos anos e a ampliação da visibilidade da violência contra as mulheres e de suas diferentes formas de manifestação, os Anuários não evoluíram apenas em relação ao quanto se passou a registrar, mas também ao que se passou a conhecer sobre as mulheres vitimadas pela violência. Observa-se, nesse sentido, um progressivo refinamento dos dados: primeiro, contabilizam-se as mortes de forma agregada; posteriormente, distingue-se que determinada vítima era uma mulher; em seguida, passa-se a nomear especificamente o feminicídio; e, nas edições mais recentes, os registros avançam para a caracterização dessas vítimas, incorporando informações sobre raça/cor, faixa etária, local da ocorrência, vínculo com o agressor e instrumento empregado.

Conhecer quem era a mulher cuja vida foi interrompida também constitui elemento fundamental para a compreensão da violência de gênero. Durante muito tempo, a atenção esteve concentrada na ocorrência do crime, no vínculo existente entre vítima e agressor e em seu enquadramento jurídico, enquanto pouco se conhecia, a partir dos próprios registros, sobre as mulheres vitimadas. A incorporação progressiva de informações acerca de raça/cor, idade e outras características permite ultrapassar a representação da vítima apenas enquanto número e



identificar quais mulheres estão mais expostas às diferentes manifestações da violência, bem como os contextos em que essas mortes ocorrem.

É nesse ponto que a perspectiva interseccional se mostra indispensável. A categoria “mulher”, quando considerada de forma isolada e homogênea, não é suficiente para explicar as diferentes experiências de violência, uma vez que o gênero se relaciona com outros marcadores sociais e estruturas de desigualdade. A interseccionalidade constitui, nesse sentido, uma ferramenta de análise das relações entre diferentes eixos de dominação, permitindo compreender como desigualdades relacionadas ao racismo, ao capitalismo, ao capacitismo e ao cisheteropatriarcado se articulam e produzem experiências distintas de vulnerabilização.²⁹⁷

A desagregação dos dados permite, portanto, visualizar desigualdades que a categoria genérica “mulher” pode ocultar. Isso se torna especialmente evidente quando se observa o recorte racial das vítimas. Os dados analisados demonstram que as mulheres negras constituem a maioria das vítimas de feminicídio nos anos em que essa informação passa a ser disponibilizada: representavam 61,8% das vítimas em 2020, 61,1% em 2022 e 65,1% em 2025. A desigualdade racial mostra-se ainda mais acentuada entre as demais mortes violentas intencionais de mulheres, nas quais as mulheres negras correspondiam, respectivamente, a 71%, 68,9% e 74,6% das vítimas.

Esses percentuais demonstram que tornar a violência contra as mulheres estatisticamente visível não significa, por si só, torná-la inteiramente compreensível. É necessário perguntar também quais mulheres estão contidas nesses números. A incorporação do recorte racial aos Anuários permite evidenciar uma desigualdade que permaneceria diluída caso todas as vítimas fossem apresentadas exclusivamente sob a categoria “mulher”. Nesse sentido, o aprimoramento dos registros não representa apenas o acréscimo de informações estatísticas, mas amplia as possibilidades de compreensão das diferentes estruturas de desigualdade que atravessam a violência de gênero.

Analisemos os dados:

Tabela 2 – Distribuição das vítimas de feminicídio segundo cor ou raça:

²⁹⁷ AKOTIRENE, Carla. *O que é Interseccionalidade?* São Paulo, SP: Sueli Carneiro; Pólen.



Ed. Anuário	Ano de referência	Negras – Feminicídio (%)	Branças – Feminicídio (%)	Indígenas – Feminicídio (%)	Amarelas – Feminicídio (%)
2008	2007	não disponível	não disponível	não disponível	não disponível
2011	2010	não disponível	não disponível	não disponível	não disponível
2014	2013	não disponível	não disponível	não disponível	não disponível
2017	2016	não disponível	não disponível	não disponível	não disponível
2021	2020	61,8%	37,5%	0,6%	0,1%
2023	2022	61,1%	38,4%	0,3%	0,2%
2026	2025	65,1%	34,0%	0,7%	0,2%

* **Fonte:** Elaborada pelas autoras (2026) com base nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública (2008, 2011, 2014, 2017, 2021, 2023 e 2026). * “Não disponível” indica que o recorte de raça/cor das vítimas não foi apresentado na respectiva edição analisada. MVI: mortes violentas intencionais.

Tabela 2.1 – Distribuição das vítimas mulheres de morte violenta intencional (MVI) segundo cor ou raça:

Ed. Anuário	Ano de referência	Negras – Demais MVI (%)	Branças – Demais MVI (%)	Indígenas – Demais MVI (%)	Amarelas – Demais MVI (%)
2008	2007	—	—	—	—
2011	2010	—	—	—	—
2014	2013	—	—	—	—
2017	2016	—	—	—	—
2021	2020	71,0%	28,0%	0,2%	0,8%
2023	2022	68,9%	30,4%	0,2%	0,3%
2026	2025	74,6%	30,4%	0,2%	0,2%

* **Fonte:** Elaborada pelas autoras (2026) com base nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública (2008, 2011, 2014, 2017, 2021, 2023 e 2026). * “—” indica que o recorte de raça/cor das vítimas não foi apresentado na respectiva edição analisada. MVI: mortes violentas intencionais.

A progressiva individualização dos registros de violência contra as mulheres permite avançar para uma segunda questão: quem são as mulheres que aparecem nesses dados? Se, inicialmente, a incorporação do gênero possibilitou retirar as mortes de mulheres de uma contabilização generalizada e conferir visibilidade à dimensão generificada da violência, a análise desse fenômeno não pode se encerrar nessa categoria. Isso porque a experiência das mulheres não é homogênea, mas atravessada por outras relações de desigualdade que interferem diretamente nas formas pelas quais a violência é vivenciada, distribuída e notificada socialmente.

Sob essa perspectiva, Scott, ao propor o gênero como categoria de análise, chama atenção para sua capacidade de permitir a compreensão das relações sociais e das desigualdades de poder, afastando-se de uma utilização meramente descritiva do termo.²⁹⁸ A própria autora aproxima gênero, raça e classe ao destacar essas categorias como eixos fundamentais para uma história capaz de incorporar as experiências dos sujeitos historicamente oprimidos e compreender a natureza das desigualdades que os atravessam. Assim, se o gênero permite compreender por que determinadas mortes não podem ser analisadas de maneira dissociada das relações desiguais entre homens e mulheres, a raça e a classe permitem questionar quais mulheres se encontram mais expostas à violência e de que maneira diferentes estruturas de dominação se articulam na produção dessa vulnerabilidade.

É nesse ponto que a perspectiva interseccional se mostra tão crucial. Não basta reconhecer que as vítimas são mulheres; é necessário compreender quais mulheres estão sendo mortas, quais condições atravessam suas experiências e como gênero, raça e classe se articulam na produção de diferentes níveis de exposição à violência. A incorporação progressiva do perfil racial das vítimas pelos Anuários Brasileiros de Segurança Pública representa, assim, mais do que um aprimoramento estatístico: amplia a possibilidade de compreender a violência contra as mulheres em sua complexidade social.

Tabela 3 - Contextos da violência de gênero:

Local	2022 Feminicídio (%)	2022 Demais MVI(%)	2025 Feminicídio(%))	2025 Demais MVI(%)
-------	----------------------------	--------------------------	-----------------------------	-----------------------

²⁹⁸ SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99.



Residência	69,3%	34,9%	62,5%	29,4%
Via pública	15,0%	36,5%	19,7%	42,6%
Sítios e fazendas	0,8%	0,8%	2,5%	1,5%
Área natural/rural/local ermo	1,9%	3,3%	3,8%	5,5%
Estabelecimento comercial/financeiro	3,0%	4,5%	2,5%	4,6%
Hospital/estabelecimento de saúde	2,1%	3,0%	1,2%	3,2%
Outros	7,9%	16,9%	7,0%	11,9%
Estabelecimento público	—	—	0,5%	0,7%
Transporte público ou privado	—	—	0,3%	0,4%
Estabelecimento de ensino	—	—	0,1%	0,2%

* Fonte: Elaborada pelas autoras (2026) com base nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública (2008, 2011, 2014, 2017, 2021, 2023 e 2026).

* Nota: o sinal “—” indica categoria não apresentada na respectiva edição. Algumas categorias referentes ao local da ocorrência sofreram alterações de nomenclatura entre os Anuários de 2023 e 2026. MVI: mortes violentas intencionais.

* Nota: entre as edições analisadas, o detalhamento do local de ocorrência dos feminicídios e das demais MVI de mulheres passa a ser identificado a partir dos dados referentes a 2022, não estando disponível nos Anuários anteriores examinados.

Tabela 4 - Detalhamento da relação entre vítima e agressor:

Relação vítima-agressor	2020 Feminicídio (%)	2020 Demais MVI(%)	2022 Feminicídio (%)	2022 Demais MVI (%)	2025 Feminicídio (%)	2025 Demais MVI (%)
Companheiro	58,9%	—	53,6%	6,9%	60,9%	6,0%
Ex-companheiro	19,1%	—	19,4%	3,7%	18,9%	3,6%
Familiar	—	—	10,7%	8,4%	7,8%	8,4%

Outros conhecidos	—	—	8,3%	10,4%	6,3%	19,9%
Desconhecido	—	—	8,0%	70,6%	6,1%	62,1%

* Fonte: elaborada pelas autoras (2026) com base nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública (2008, 2011, 2014, 2017, 2021, 2023 e 2026).

* Nota: o sinal “—” indica categoria não apresentada na respectiva edição. Algumas categorias referentes ao local da ocorrência sofreram alterações de nomenclatura entre os Anuários de 2023 e 2026. MVI: mortes violentas intencionais.

* Nota: entre as edições analisadas, informações acerca da relação entre vítima e agressor passam a ser identificadas a partir dos dados referentes a 2020, não estando disponíveis nos Anuários anteriores examinados. Nas edições posteriores, observa-se maior detalhamento das categorias utilizadas para caracterizar esse vínculo.

Para além das características das vítimas, o progressivo detalhamento dos dados também permite conhecer as circunstâncias em que essas mortes ocorrem, especialmente o local da ocorrência e a relação existente entre vítima e agressor. A análise conjunta desses indicadores mostra-se relevante porque permite identificar a permanência de determinados padrões na violência letal contra as mulheres, afastando sua compreensão como resultado de episódios isolados ou circunstanciais.

Nesse sentido, Blay chama atenção para a existência de um cenário recorrente por trás dos assassinatos de mulheres.²⁹⁹ Ao comparar esses crimes com aquilo que já havia sido amplamente relatado pela literatura histórica e pelas pesquisas sobre o tema, a autora identifica a repetição de ações e motivações semelhantes, especialmente aquelas relacionadas ao sentimento de posse e ao controle sobre as mulheres.³⁰⁰ A variação estaria, segundo a autora, na ampliação do rol de agressores, que deixa de compreender apenas o marido ou aquele com quem a vítima mantinha uma relação extraconjugal e passa a alcançar diferentes formas de relacionamento afetivo, como noivos, namorados, ex-noivos e ex-namorados.³⁰¹

Essa ampliação é particularmente relevante porque evidencia que o rompimento da relação afetiva não significa necessariamente o encerramento da violência ou do risco. Ao contrário, o término pode constituir um momento de especial vulnerabilidade para a mulher, sobretudo quando representa, para o agressor, a perda do controle exercido sobre ela. Nesse sentido, a permanência de companheiros e ex-companheiros entre os autores dos feminicídios permite questionar em que medida o sentimento de posse historicamente atribuído às relações

²⁹⁹ BLAY, Eva Alterman. *Assassinato de mulheres e direitos humanos*. São Paulo: Editora 34.

³⁰⁰ BLAY, Eva Alterman. *Assassinato de mulheres e direitos humanos*. São Paulo: Editora 34.

³⁰¹ BLAY, Eva Alterman. *Assassinato de mulheres e direitos humanos*. São Paulo: Editora 34.

entre homens e mulheres continua atravessando a violência de gênero e deixa de ser uma relação de âmbito privado, pautada na velha máxima de que “em briga de marido e mulher não se mete a colher” se tornando caso de segurança pública e de responsabilidade do Estado.

Dessa forma, a análise dos dados não pode ser dissociada da forma como as relações conjugais foram historicamente estruturadas, marcadas por posições desiguais de poder e pela atribuição de autoridade ao homem sobre a mulher. Embora significativas transformações jurídicas tenham progressivamente rompido com essa estrutura, culminando, no plano constitucional, com o reconhecimento da igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres na sociedade conjugal pela Constituição Federal de 1988, a transformação normativa não produz, por si só, a imediata transformação das relações sociais historicamente construídas.

É a partir dessa perspectiva que os dados referentes ao local de ocorrência dos feminicídios, à relação entre vítima e agressor e ao meio empregado na prática da violência adquirem especial relevância para a análise. Mais do que informar onde, por quem e de que forma essas mulheres foram violentadas, esses indicadores permitem verificar se os padrões historicamente identificados pela literatura permanecem presentes nos registros atuais da violência de feminicídio.

Tabela 5 - Instrumento empregado nos feminicídios e demais MVI de mulheres:

Instrumento empregado	2020 Feminicídio (%)	2020 Demais MVI (%)	2022 Feminicídio (%)	2022 Demais MVI (%)	2025 Feminicídio (%)	2025 Demais MVI (%)
Arma branca	55,1%	22,4%	49,9%	18,4%	50,8%	15,5%
Arma de fogo	26,1%	64,0%	26,3%	68,6%	22,5%	63,6%
Agressão física ¹	10,2%	4,2%	10,4%	4,7%	10,7%	5,7%
Objeto contundente	— ²	— ²	1,6%	1,5%	2,5%	1,4%
Outros	8,6%	9,4%	11,7%	6,8%	13,5%	13,7%



* Fonte: elaborada pelas autoras (2026) com base nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública (2008, 2011, 2014, 2017, 2021, 2023 e 2026).

¹ A categoria compreende formas de agressão física, incluindo, conforme a classificação dos Anuários, asfixia, estrangulamento, espancamento etc.

² Em 2020, “objeto contundente” não aparece como categoria autônoma, estando os instrumentos organizados em categorias mais abrangentes.

* Nota: entre as edições analisadas, o detalhamento acerca do instrumento empregado nos feminicídios e nas demais MVI de mulheres passa a ser identificado a partir dos dados referentes a 2020, não estando disponível nos Anuários anteriores examinados. MVI: mortes violentas intencionais.

Os dados referentes ao meio empregado na prática da violência passam a ser identificados, entre as edições analisadas, a partir do Anuário de 2020, referente aos dados de 2019. Quando analisados em conjunto com o local da ocorrência e a relação entre vítima e agressor, esses indicadores permitem identificar a permanência de um *modus operandi* da violência feminicida. Os dados mais recentes demonstram que os companheiros representam 60,9% dos autores dos feminicídios e que a residência constitui o principal local de ocorrência, concentrando 62,5% dos casos. Soma-se a isso a predominância do emprego de arma branca, categoria que compreende objetos de fácil acesso e circulação, como facas e canivetes, inclusive utensílios presentes no próprio ambiente doméstico.

A concentração dos feminicídios no espaço residencial merece especial atenção. O lar, socialmente associado ao acolhimento, à intimidade e à segurança, apresenta-se, para muitas mulheres, como o próprio espaço de manifestação da violência. Essa realidade evidencia limites importantes na capacidade de prevenção e proteção estatal. Não se trata de afirmar a ausência de atuação do Estado, mas de reconhecer que, apesar dos avanços normativos e dos mecanismos de proteção existentes, a violência continua alcançando as mulheres justamente no espaço em que, em tese, deveriam estar protegidas.

Nesse sentido, Jaiza Alves chama atenção para a contradição existente no fato de a casa, concebida como espaço de proteção, constituir também o local de ocorrência da violência contra as mulheres.³⁰² Na mesma direção, Gomes e Batista problematizam a ocorrência dos assassinatos no ambiente doméstico, espaço no qual as mulheres deveriam encontrar proteção e amparo.³⁰³ Essa compreensão também aparece nas discussões de Montserrat Sagot e Ana Carcedo, recuperadas por Romio, ao questionarem a associação tradicional entre família, lar, paz e segurança, uma vez que essa representação pode ocultar a experiência de mulheres e

³⁰² ALVES, Jaíza Sammara de Araújo. A (in) eficácia da legislação brasileira na prevenção da violência letal contra a mulher. *Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno*, São Paulo, p. 217-253.

³⁰³ GOMES, Claudia Albuquerque; BATISTA, Mirela Fernandes. Feminicídio: paradigmas para análise da violência de gênero com apontamentos à Lei Maria da Penha. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA INTERDISCIPLINAR, 7. **Trabalhos Apresentados...** [s. l.], 2015. p. 1-15.



meninas para as quais a família constitui o grupo mais violento e a casa, o espaço mais inseguro.³⁰⁴

A relevância desses indicadores torna-se ainda mais evidente quando se compreende o feminicídio não como um acontecimento isolado, mas como o ápice de um contínuo de violências de gênero, que pode ser antecedido por manifestações de violência psicológica, moral, patrimonial, sexual e física. Nessa perspectiva, analisar o *modus operandi* dos feminicídios permite ultrapassar a compreensão da morte como um fato jurídico individualizado e observar as relações e estruturas que a antecedem. Antes de o feminicídio chegar ao sistema de justiça como um fato consumado, existe uma trajetória de violência que, em muitos casos, se desenvolve justamente no espaço doméstico e nas relações de intimidade.

3. PARA ALÉM DOS NÚMEROS: RECONHECIMENTO E VISIBILIDADE DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

A partir dos dados analisados, é possível constatar que a violência contra as mulheres apresenta padrões de reprodução que, embora assumam diferentes formas ao longo do tempo, permanecem relacionados a estruturas historicamente constituídas. Ao comparar os primeiros anos em que as mortes violentas de mulheres passaram a ser individualizadas nos Anuários com os dados referentes a 2025, a diferença numérica é alarmante. Tem-se, em um primeiro momento, a impressão de que, na medida em que a sociedade avança e novos mecanismos de proteção são conquistados, os registros de violência e de mortes de mulheres avançam na mesma direção.

Em parte, essa percepção encontra correspondência na realidade, uma vez que não se pode desconsiderar a persistência e a gravidade da violência de gênero no Brasil. Entretanto, a leitura dos números exige considerar também as transformações ocorridas na capacidade social e institucional de reconhecer, classificar e registrar essas violências. Não se conta hoje exatamente aquilo que se contava há vinte anos, tampouco se pergunta sobre a violência aquilo que se perguntava anteriormente. A própria análise dos Anuários demonstrou esse movimento: primeiro, as mortes eram apresentadas de forma agregada; posteriormente, passaram a ser

³⁰⁴ ROMIO, Jackeline Aparecida Ferreira. *Feminicídios no Brasil: uma proposta de análise com dados do setor de saúde*. 2017. Tese (Doutorado em Demografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.



individualizadas as mortes de mulheres; em seguida, o feminicídio passou a ser contabilizado; e, progressivamente, foram incorporados indicadores capazes de informar quem eram essas mulheres, sua raça/cor e idade, onde foram mortas, qual vínculo mantinham com o agressor e qual meio foi empregado na prática da violência.

Nesse processo, nomear a violência constitui uma etapa fundamental para torná-la visível. A publicação da Lei Maria da Penha representa um dos mais importantes passos dados pelo Estado brasileiro nesse sentido, ainda que sua criação tenha ocorrido após a responsabilização internacional do Brasil no caso Maria da Penha Maia Fernandes. A legislação não criou as formas de violência que passou a definir; conferiu reconhecimento jurídico a experiências que já atravessavam a vida das mulheres e que, durante muito tempo, permaneceram naturalizadas no âmbito das relações privadas.

Essa naturalização deve ser compreendida a partir da própria posição historicamente atribuída às mulheres. Durante longo período, relações de poder e controle masculino encontraram respaldo no próprio ordenamento jurídico brasileiro. O Estatuto da Mulher Casada, instituído pela Lei nº 4.121/1962, representou importante transformação nesse percurso ao modificar a condição jurídica da mulher casada. Décadas depois, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres e, especificamente no âmbito conjugal, reconheceu que os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente por ambos. A transformação normativa, contudo, não significou o desaparecimento imediato das relações sociais construídas sob essa estrutura.

É nesse sentido que o ato de nomear assume especial importância. No romance *Os Imortais*, de Paulliny Tort, a nomeação pode ser compreendida para além da simples atribuição de palavras às coisas: nomear constitui também um gesto de reconhecimento, na medida em que permite distinguir e conferir existência simbólica àquilo que passa a ser percebido em sua singularidade.³⁰⁵ Transportada essa reflexão para o objeto deste trabalho, cabe questionar: como reconhecer a violência praticada contra as mulheres em uma sociedade na qual, durante tanto tempo, aquilo que acontecia entre o casal era considerado assunto privado? Como reconhecer como violência determinadas práticas inseridas em relações nas quais o controle masculino foi historicamente naturalizado?

³⁰⁵ TORT, Paulliny. *Os imortais*. São Paulo: Fósforo.



O reconhecimento jurídico contribui justamente para romper essa naturalização. Quando a Lei Maria da Penha identifica expressamente as violências física, psicológica, sexual, patrimonial e moral, experiências antes compreendidas como conflitos conjugais, problemas familiares ou comportamentos próprios das relações íntimas passam a dispor de categorias jurídicas por meio das quais podem ser reconhecidas como violência. A nomeação, nesse sentido, não cria o fenômeno; cria condições para reconhecê-lo enquanto tal.

Essa compreensão encontra respaldo em Moraes, para quem o ato de nomear as violências e inseri-las no debate público contribui para romper com a invisibilidade historicamente produzida pelo patriarcado, deslocando essas experiências do espaço privado e exigindo do Estado uma atuação voltada à sua proteção.³⁰⁶ Nomear, portanto, não constitui apenas uma operação conceitual ou jurídica. Ao atribuir significado àquilo que anteriormente poderia ser naturalizado, silenciado ou compreendido como próprio das relações íntimas, criam-se também condições para que a violência seja reconhecida, comunicada e, conseqüentemente, alcance as instituições responsáveis por seu enfrentamento.

Esse movimento pode ser observado também na violência letal. A morte de mulheres, evidentemente, não passou a existir com a criação da categoria jurídica do feminicídio. Entretanto, sua nomeação permitiu distinguir, no conjunto mais amplo dos homicídios, aquelas mortes relacionadas às razões da condição do sexo feminino (em casos de violência doméstica e familiar e/ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher). A transformação aparece nos próprios Anuários analisados: aquilo que anteriormente integrava uma categoria mais abrangente passa progressivamente a adquirir classificação própria, permitindo ao Estado produzir informações específicas sobre a violência feminicida.

A visibilidade jurídica, contudo, não se encerra na legislação. Para que aquilo que foi normativamente reconhecido possa também ser socialmente identificado, é necessário que a informação circule e alcance as mulheres, as instituições e os diferentes agentes responsáveis pelo enfrentamento da violência. Nesse ponto, comunicação e educação assumem especial importância. Andreucci relaciona a comunicação à transmissão das formas pelas quais determinada sociedade compreende o mundo e atribui à educação papel fundamental na

³⁰⁶ MORAIS, João Batista de. *O feminicídio e a omissão do Estado*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade Morgana Potrich, Mineiros.



formação dos valores e sentimentos que estruturam a vida em comunidade.³⁰⁷ Sob essa perspectiva, o direito à comunicação relaciona-se diretamente ao exercício da cidadania e à igualdade.

Quanto mais amplo se torna o debate público sobre a violência contra as mulheres, maiores são também as possibilidades de desnaturalização de práticas anteriormente toleradas ou compreendidas como pertencentes à esfera privada. Nesse processo, o acesso à informação dispõe também uma dimensão preventiva. Lagarde y de los Ríos, sustenta que o acesso a informações exatas e fidedignas constitui um recurso capaz de contribuir para o desmantelamento da violência e para o desenvolvimento de uma consciência de gênero entre as mulheres, possibilitando-lhes identificar os riscos aos quais estão expostas.³⁰⁸ A informação, nessa perspectiva, ultrapassa a simples divulgação da existência da lei: possibilita reconhecer como violência aquilo que anteriormente poderia ser experimentado sem que houvesse instrumentos para nomeá-lo enquanto tal.

Essa constatação, entretanto, não autoriza relativizar a gravidade dos números atuais. Esse é um limite fundamental da hipótese proposta neste trabalho. Se determinadas manifestações da violência passaram por processos de reconhecimento e classificação capazes de influenciar sua identificação e notificação, a violência letal exige especial cautela. A morte sempre constituiu um evento identificável e registrável, ainda que sua classificação como feminicídio seja relativamente recente. Portanto, o crescimento dos registros de feminicídio não pode ser explicado simplesmente pela ampliação das denúncias, pelo maior conhecimento da Lei Maria da Penha ou pelo aperfeiçoamento das categorias estatísticas. Esses elementos interferem na forma como determinadas mortes são classificadas e contabilizadas, mas coexistem com a persistência concreta e alarmante da violência letal contra as mulheres.

É essa coexistência que torna os dados analisados particularmente essenciais. Os vinte anos da Lei Maria da Penha revelam simultaneamente dois movimentos: de um lado, a ampliação da capacidade jurídica, social e institucional de reconhecer, nomear, classificar e

³⁰⁷ ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan. A tipificação do feminicídio no Chile. In: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANGOTTI, Bruna; VIEIRA, Regina Stela Corrêa (orgs.). *Feminicídio – quando a desigualdade de gênero mata: mapeamento da Tipificação na América Latina*. Joaçaba: Editora Unoesc. cap. 8, p. 189-212.

³⁰⁸ LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela. Por los derechos humanos de las mujeres: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Ciudad de México, v. 49, n. 200, p. 143-165. DOI: 10.22201/fcpys.2448492xe.2007.200.42568. Disponível em: [SciELO – artigo de Marcela Lagarde](#). Acesso em: 27 ago. 2026.



registrar a violência contra as mulheres; de outro, a permanência de padrões extremamente graves de violência, inclusive em sua manifestação letal. Maior visibilidade não significa, conseqüentemente, menor violência; significa também que aquilo que historicamente permaneceu silenciado passa a ser conhecido com maior precisão.

Nesse cenário, a Lei Maria da Penha permanece como um dos mais importantes mecanismos brasileiros de proteção às mulheres, mas sua existência, por si só, não é capaz de transformar as estruturas sociais que sustentam a violência de gênero. O Direito pode nomear, proteger e punir, mas não caminha sozinho. O enfrentamento de um fenômeno dessa dimensão exige a atuação articulada da sociedade civil e dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, acompanhada de políticas públicas de prevenção, acesso à informação, produção qualificada de dados e, sobretudo, educação. Se reconhecer e nomear constituem passos fundamentais para retirar a violência da invisibilidade, prevenir exige alcançar as estruturas que permitem sua reprodução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos vinte anos da Lei Maria da Penha, os avanços normativos voltados à proteção das mulheres coexistiram com a permanência de índices alarmantes de violência de gênero, culminando, em 2025, no maior número de feminicídios registrado no país. A aparente contradição que orientou esta pesquisa, entretanto, não comporta uma única resposta. Os dados analisados demonstram que o crescimento dos registros não pode ser interpretado exclusivamente como expressão do aumento da incidência da violência, assim como não pode ser explicado apenas pela ampliação das possibilidades de denúncia e notificação. Há, simultaneamente, uma violência que persiste e uma capacidade social e institucional de reconhecê-la que se tornou progressivamente mais precisa.

A análise comparativa dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública tornou esse processo particularmente evidente. As primeiras edições examinadas apresentavam informações restritas, nas quais sequer era possível identificar de maneira individualizada determinadas manifestações da violência contra as mulheres. Ao longo dos anos, contudo, não apenas novas categorias passaram a ser contabilizadas, como também se ampliaram as perguntas feitas a respeito dessas violências. Passou-se a identificar o feminicídio e, posteriormente, a conhecer quem eram essas mulheres, sua raça/cor, idade, onde foram mortas,



quem eram seus agressores e quais meios foram empregados para matá-las. Não se transformaram apenas os números; transformou-se também aquilo que o Estado passou a enxergar, perguntar, classificar e registrar.

Nesse processo, a Lei Maria da Penha constitui verdadeiro divisor de águas. Como reconhece o próprio Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a legislação possibilitou o endereçamento normativo das demandas decorrentes da violência doméstica e familiar, inaugurando um novo paradigma de responsabilização dos autores e contribuindo para retirar a violência contra as mulheres do âmbito estritamente privado para reconhecê-la como problema político e de Estado.³⁰⁹ As violências que a Lei passou a definir não surgiram em 2006; já atravessavam a experiência de inúmeras mulheres. Nomeá-las, entretanto, possibilitou conferir existência jurídica e visibilidade pública a práticas historicamente naturalizadas e silenciadas.

Por isso, reconhecer e nomear constituem passos fundamentais para retirar a violência da invisibilidade, mas prevenir exige alcançar as estruturas que permitem sua reprodução. Os avanços conquistados não autorizam uma postura de acomodação. Ao contrário, exigem atenção permanente às formas pelas quais a violência se manifesta, transforma e adquire novas configurações, para que o Estado seja capaz de reconhecê-las antes que suas consequências se tornem irreversíveis. A recente inclusão da violência vicária entre as formas de violência doméstica e familiar ilustra esse movimento: foi necessário reconhecer e conferir nome jurídico a uma manifestação específica da violência para que ela pudesse receber tratamento normativo próprio.

Os próprios mecanismos de proteção revelam, todavia, os limites dessa atuação. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2026 chama atenção para a ambivalência da centralidade adquirida pelas medidas protetivas de urgência. Embora seu descumprimento tenha sido tipificado autonomamente em 2018, justamente com o objetivo de reforçar a autoridade e a efetividade da proteção concedida às mulheres, os registros de descumprimento cresceram em todos os estados brasileiros.³¹⁰ O dado evidencia uma contradição

³⁰⁹ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 20, 2026.

³¹⁰ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 20, 2026.



particularmente grave: o Estado reconhece o risco, determina juridicamente a proteção e, ainda assim, encontra dificuldades para garantir que a própria ordem protetiva seja efetivamente respeitada.

Essa constatação reforça que o enfrentamento da violência contra as mulheres não pode se esgotar na resposta penal. O Direito Penal atua, por sua própria natureza, predominantemente quando a violência já se manifestou; no feminicídio, chega quando o bem jurídico mais fundamental já foi definitivamente violado. É necessário, portanto, deslocar parte dos esforços para um momento anterior ao fato consumado. Um Estado verdadeiramente comprometido com a proteção das mulheres não pode se limitar a nomear, registrar e punir a violência depois que ela ocorre; precisa desenvolver mecanismos capazes de reconhecê-la, preveni-la e interrompê-la.

É nesse ponto que a educação assume papel central. A leitura aristotélica recuperada por Amorin, permite compreender a legislação também a partir de sua dimensão pedagógica.³¹¹ Se as virtudes não se desenvolvem espontaneamente, mas são construídas pelo hábito e pela prática, as leis desempenham papel importante na formação dos indivíduos para a vida em sociedade, orientando a compreensão daquilo que determinada comunidade reconhece como justo ou injusto. Sob essa perspectiva, uma lei não serve apenas para determinar aquilo que será punido; ela também comunica aquilo que uma sociedade não está mais disposta a naturalizar.

Sob essa perspectiva, reside uma das contribuições mais profundas da Lei Maria da Penha ao longo desses vinte anos. Para além dos processos judiciais, das medidas protetivas e das sanções que estabelece, a Lei Maria da Penha constitui também uma grande aula pública sobre o que é violência contra as mulheres. Ao dizer que violência não é somente aquela que deixa marcas no corpo, mas também pode ser psicológica, sexual, patrimonial ou moral, a legislação oferece categorias para que a sociedade reconheça como violência práticas que durante gerações foram compreendidas como próprias da intimidade, da família ou das relações conjugais.

Nesse mesmo caminho, a Lei nº 14.986/2024, ao tornar obrigatória a inclusão de abordagens fundamentadas nas experiências e perspectivas femininas nos conteúdos curriculares dos ensinos fundamental e médio, demonstra que o reconhecimento das mulheres

³¹¹ AMORIM, Ana Paula Dezem. *Sobre a lei em Aristóteles*. 2011. 80 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.



como sujeitos plenos de direitos também passa pela educação. Conhecer a história das mulheres, suas experiências, contribuições e os processos de desigualdade que atravessaram suas trajetórias constitui parte de uma transformação que não pode ser produzida exclusivamente pelo sistema de justiça.

Assim, vinte anos depois, talvez o maior desafio não seja apenas perguntar quantas mulheres foram vítimas de violência, mas compreender por que continuam sendo violentadas e quais estruturas permitem que padrões historicamente conhecidos permaneçam se reproduzindo. Os números precisam continuar sendo produzidos, aperfeiçoados e observados, sobretudo porque tornam visível aquilo que não pode voltar a ser silenciado. Entretanto, a resposta não pode terminar neles. A Lei Maria da Penha ensinou o Estado e a sociedade a nomear muitas formas de violência; o desafio dos próximos anos é fazer com que esse reconhecimento seja capaz de chegar antes dela.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ana Claudia Da Silva. ***Descolonizando Corpos: feminicídio reprodutivo e a responsabilidade do Estado incriminador.*** [livro eletrônico] / Ana Claudia da Silva Abreu. 1. ed. São Paulo: Blimunda, 2022. ePub.

ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan. **A tipificação do feminicídio no Chile.** In: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANGOTTI, Bruna; VIEIRA, Regina Stela Corrêa (orgs.). ***Feminicídio – quando a desigualdade de gênero mata: mapeamento da Tipificação na América Latina.*** Joaçaba: Editora Unoesc, 2020. cap. 8, p. 189-212.

AKOTIRENE, Carla. ***O que é Interseccionalidade?*** São Paulo, SP: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

AMORIM, Ana Paula Dezem. ***Sobre a lei em Aristóteles.*** 2011. 80 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

BLAY, Eva Alterman. ***Assassinato de mulheres e direitos humanos.*** São Paulo: Editora 34, 2008.

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: 27 ago. 2026.



BRASIL. Lei nº 4.121, de 27 de agosto de 1962. *Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada*. Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14121.htm. Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. *Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...] e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [Lei nº 11.340/2006 – Planalto](#). Acesso em: 27 ago. 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*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [Lei nº 13.641/2018 – Planalto](#). Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.857, de 21 de maio de 2024. *Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para determinar o sigilo do nome da ofendida nos processos em que se apuram crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher*. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [Lei nº 14.857/2024 – Planalto](#). Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024. *Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para tornar o feminicídio crime autônomo, agravar a sua pena e a de outros crimes praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, bem como para estabelecer outras medidas destinadas a prevenir e coibir a violência praticada contra a mulher*. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [Lei nº 14.994/2024 – Planalto](#). Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.384, de 9 de abril de 2026. *Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para prever a violência vicária entre as formas de violência doméstica e familiar, criar o tipo penal do vicaricídio e incluí-lo no rol dos crimes hediondos*. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: [Lei nº 15.384/2026 – Planalto](#). Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário com Agravo 1.537.713 (Tema 1.412 da Repercussão Geral)*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 19 ago. 2026. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7171450>. Acesso em: 23 ago. 2026.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório nº 54/01: Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil*. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 4 abr. 2001. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 23 ago. 2026.



CORRÊA, Mariza. *Morte em Família*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2008*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008. ISSN 1983-7364.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2011*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 5, 2011. ISSN 1983-7364.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 8, 2014. ISSN 1983-7364.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 11, 2017. ISSN 1983-7364.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 15, 2021. ISSN 1983-7364.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 17, 2023. ISSN 1983-7364.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 20, 2026.

GOMES, Claudia Albuquerque; BATISTA, Mirela Fernandes. **Feminicídio: paradigmas para análise da violência de gênero com apontamentos à Lei Maria da Penha**. In: **SEMINÁRIO DE PESQUISA INTERDISCIPLINAR**, 7., 2015. *Trabalhos Apresentados...* [s. l.], 2015. p. 1-15.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. *O Instituto Maria da Penha*. Fortaleza: Instituto Maria da Penha, 2009. Disponível em: [Instituto Maria da Penha – Quem somos](#). Acesso em: 23 ago. 2026.

LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela. **Por los derechos humanos de las mujeres: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Ciudad de México, v. 49, n. 200, p. 143-165, maio/ago. 2007. DOI: 10.22201/fcpys.2448492xe.2007.200.42568. Disponível em: [SciELO – artigo de Marcela Lagarde](#). Acesso em: 27 ago. 2026.

MORAIS, João Batista de. *O feminicídio e a omissão do Estado*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade Morgana Potrich, Mineiros, GO, 2019.



ROMIO, Jackeline Aparecida Ferreira. ***Feminicídios no Brasil: uma proposta de análise com dados do setor de saúde. 2017.*** Tese (Doutorado em Demografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2017.

SCOTT, Joan. Gênero: **uma categoria útil de análise histórica.** *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

TORT, Paulliny. ***Os imortais.*** São Paulo: Fósforo, 2026.



20 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA: OS AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A PROTEÇÃO DAS MULHERES NO BRASIL

20 YEARS OF THE MARIA DA PENHA LAW: PROGRESS, CHALLENGES, AND OUTLOOK FOR THE PROTECTION OF WOMEN IN BRAZIL

Luiza Márcia Reis³¹²

Juraci Sousa Rocha³¹³

RESUMO

Em 2026, a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, completou 20 anos de vigência. Sua criação está diretamente relacionada à trajetória de Maria da Penha Maia Fernandes, mulher que sobreviveu a duas tentativas de homicídio praticadas pelo então marido e que enfrentou quase duas décadas de luta por justiça. Este artigo analisa a importância de sua história, especialmente a partir da obra autobiográfica “Sobrevivi... posso contar”, relacionando-a aos avanços legislativos e institucionais alcançados desde 2006. Também são examinados os desafios ainda existentes, como a persistência da violência, a desigualdade de acesso à rede de proteção, a insuficiência de políticas públicas e a necessidade de prevenção. Sustenta-se que o próximo passo não deve ser apenas aumentar a punição dos agressores, mas fortalecer a prevenção, a educação, a autonomia econômica das mulheres e a integração entre segurança pública, justiça, saúde e assistência social.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha. Perspectivas. Violência contra a mulher.

ABSTRACT

*In 2026, Law No. 11,340/2006, known as the Maria da Penha Law, reaches 20 years of implementation. Its creation is directly linked to the life trajectory of Maria da Penha Maia Fernandes, a woman who survived two murder attempts committed by her then-husband and faced nearly two decades of struggling for justice. This article analyzes the significance of her story, particularly through her autobiographical work *I Survived... I Can Tell the Tale*, connecting it to the legislative and institutional advances achieved since 2006. It also examines lingering challenges, such as the persistence of violence, unequal access to protection networks, insufficient public policies, and the urgent need for prevention. It contends that the next step should not focus solely on increasing penalties for perpetrators, but on strengthening prevention, education, economic autonomy for women, and the integration between public safety, the judiciary, healthcare, and social assistance.*

³¹² Advogada, Mestre em Ciência política pela UFPI, Coordenadora do NPJ e professora do Curso de Direito da Afya Faculdade Parnaíba.

³¹³ Funcionário público municipal e acadêmico do 9º período do Curso de Direito da Afya Faculdade Parnaíba-Pi.



Keywords: *Maria da Penha Law. Perspectives. Violence against women.*

INTRODUÇÃO

A história da Lei Maria da Penha não começou em 7 de agosto de 2006. Sua origem está na história de uma mulher que, durante anos, buscou justiça diante de uma violência que transformou profundamente sua vida. Maria da Penha Maia Fernandes, farmacêutica cearense, sofreu, em 1983, uma tentativa de homicídio praticada pelo então marido, que efetuou um disparo de arma de fogo contra ela enquanto dormia. Como consequência, ficou paraplégica. Posteriormente, sofreu uma segunda tentativa de assassinato, quando o agressor tentou eletrocutá-la.

O caso ganhou dimensão internacional diante da demora do Estado brasileiro em responsabilizar o agressor. Em 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no Caso nº 12.051, reconheceu a responsabilidade do Brasil pela negligência e omissão no enfrentamento da violência doméstica.

A trajetória de Maria da Penha demonstra que a violência doméstica não constitui apenas um problema privado entre duas pessoas, mas uma questão de direitos humanos e de responsabilidade do Estado. Nesse sentido, é necessário compreender a violência doméstica e familiar contra a mulher como fenômeno que exige resposta jurídica específica e mecanismos efetivos de proteção³¹⁴.

Nesse contexto, a promulgação da Lei nº 11.340/2006 representou um importante marco jurídico no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, estabelecendo mecanismos específicos de prevenção, proteção e assistência às vítimas, além de instrumentos destinados à responsabilização dos agressores. Ao longo de seus 20 anos de vigência, a legislação passou por importantes aperfeiçoamentos e contribuiu para ampliar o reconhecimento da violência contra a mulher como uma questão de direitos humanos e de responsabilidade do Estado.

³¹⁴ BASTOS, Márcio Lessa. **Violência doméstica e familiar contra a mulher: Lei Maria da Penha. Alguns comentários.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9006/violencia-domestica-e-familiar-contra-amulher>. Acesso em: 20 ago. 2026.



Entretanto, apesar dos avanços legislativos e institucionais alcançados, a violência contra as mulheres permanece como um grave problema social brasileiro. Persistem dificuldades relacionadas à efetividade das medidas protetivas, ao acesso à rede de atendimento, às desigualdades estruturais, à insuficiência de políticas públicas e à necessidade de maior articulação entre os diferentes órgãos responsáveis pela proteção das vítimas.

Diante desse cenário, o presente artigo busca responder à seguinte questão: *em que medida a Lei Maria da Penha, após 20 anos de vigência, conseguiu ampliar a proteção das mulheres em situação de violência no Brasil e quais são os principais desafios e perspectivas para garantir a efetividade dessa proteção?*

Partindo da questão acima, a pesquisa teve como objetivo geral: analisar a trajetória da Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, ao longo de seus 20 anos de vigência, destacando os principais avanços legislativos e institucionais promovidos na proteção das mulheres em situação de violência, bem como os desafios ainda existentes e as perspectivas para o fortalecimento das políticas de prevenção e enfrentamento da violência de gênero no Brasil. No campo específico, os objetivos foram: apresentar a trajetória de Maria da Penha Maia Fernandes e sua importância para a construção histórica e social da Lei nº 11.340/2006; discutir a importância da atuação articulada entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos de segurança pública, saúde, assistência social e educação para o enfrentamento da violência de gênero; examinar os desafios que ainda dificultam a efetividade da legislação, considerando a persistência da violência contra a mulher, as desigualdades regionais e as limitações da rede de atendimento e proteção; refletir sobre perspectivas para o aprimoramento da proteção das mulheres, com ênfase em políticas públicas de prevenção, educação, autonomia econômica, acolhimento e fortalecimento da rede de proteção.

Para o desenvolvimento do trabalho, foi realizado um estudo de abordagem qualitativa, de natureza aplicada, desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com finalidade exploratória e descritiva. Através dessa abordagem buscou-se compreender a trajetória da Lei nº 11.340/2006, seus impactos na proteção das mulheres em situação de violência e os desafios ainda existentes para a efetividade das medidas previstas no ordenamento jurídico brasileiro.

A pesquisa bibliográfica será realizada a partir da análise de livros, artigos científicos, dissertações, teses e demais produções acadêmicas relacionadas à violência de gênero, aos direitos das mulheres e à Lei Maria da Penha. Entre as obras utilizadas, destaca-se o livro



Sobrevivi... posso contar, de Maria da Penha Maia Fernandes, considerado fonte relevante para a compreensão da experiência pessoal que marcou a trajetória de construção da legislação e para a análise da violência doméstica e familiar contra a mulher sob a perspectiva de quem a vivenciou.

A pesquisa documental compreenderá a análise da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 11.340/2006 e de suas posteriores alterações legislativas, bem como de decisões judiciais, especialmente aquelas proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, além de dados e documentos produzidos por órgãos públicos e instituições integrantes da rede de enfrentamento à violência contra a mulher.

Debater os avanços e desafios da Lei Maria da Penha ao longo de suas duas décadas de vigência é fundamental para garantir que os direitos das mulheres não fiquem restritos ao texto legal, mas se convertam em proteção efetiva e transformações sociais concretas. A relevância dessa discussão reside na necessidade premente de aprimorar a articulação da rede intersetorial e superar entraves estruturais — como as desigualdades regionais e o machismo institucional —, assegurando que a legislação continue evoluindo como um instrumento vivo e dinâmico de combate à violência de gênero e de promoção da cidadania no Brasil.

1 MARIA DA PENHA E O TESTEMUNHO DE “SOBREVIVI... POSSO CONTAR”

A compreensão da Lei Maria da Penha torna-se mais profunda quando observada pela perspectiva da própria vítima. Em *“Sobrevivi... posso contar”*, Maria da Penha apresenta sua experiência pessoal, familiar e judicial, transformando uma história individual em instrumento de conscientização social. A obra foi concebida não apenas como autobiografia, mas como uma forma de contribuir para mudanças urgentes na proteção dos direitos das mulheres.

O aspecto mais significativo do livro é justamente revelar que a violência doméstica não se resume à agressão física. A violência contra a mulher pode assumir diferentes formas e que a efetividade da Lei Maria da Penha depende do reconhecimento dessas manifestações e da adoção de instrumentos capazes de assegurar proteção concreta à vítima³¹⁵. O controle, o medo, o isolamento, a violência psicológica e a dependência podem fazer parte de um ciclo que dificulta o rompimento da relação abusiva.

³¹⁵ DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na justiça: a efetividade da Lei nº 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.



Nesse contexto, a Lei nº 11.340/2006 representou uma mudança de paradigma ao estabelecer mecanismos específicos de prevenção, assistência e proteção às mulheres vítimas de violência. Essa compreensão encontra respaldo na doutrina dos direitos humanos sob dois aspectos: a dignidade humana, a igualdade e a responsabilidade estatal na proteção contra violações de direitos³¹⁶; a violência de gênero relacionada à estruturas históricas de desigualdade e poder³¹⁷.

A experiência narrada por Maria da Penha também evidencia outro problema: a violência pode ser agravada quando a vítima não encontra uma resposta estatal rápida e eficiente. Sua trajetória demonstra que a demora da Justiça pode representar uma forma adicional de vulnerabilidade para quem já está submetida à violência.

Por isso, a história de Maria da Penha deve ser compreendida não como um episódio isolado do passado, mas como um marco na construção de políticas públicas destinadas a impedir que outras mulheres tenham de percorrer o mesmo caminho.

2 AVANÇOS ALCANÇADOS EM 20 ANOS

A Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, representou uma mudança paradigmática no tratamento jurídico da violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil. Para a doutrina, a legislação rompeu com a tradicional negligência estatal diante da violência ocorrida no espaço doméstico, estabelecendo instrumentos específicos de proteção e responsabilização. Sua entrada em vigor, em 7 de agosto de 2006, resultou de um processo histórico de mobilização social e de reconhecimento da necessidade de uma legislação específica para enfrentar uma forma de violência que, durante muito tempo, permaneceu naturalizada e invisibilizada³¹⁸.

Ao estabelecer mecanismos de prevenção, assistência e proteção às mulheres, bem como instrumentos de responsabilização dos agressores, a legislação passou a conferir ao Estado uma responsabilidade mais ampla no enfrentamento da violência de gênero.

³¹⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

³¹⁷ SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

³¹⁸ DIAS, *op. cit.*



Nesse contexto, a atenção deve se voltar-se para o cenário existente antes do advento da lei: os casos de violência contra a mulher eram mediados, inicialmente, nas Delegacias da Mulher (DEAMs), onde prevaleciam mecanismos de intimidação da vítima (sobrevitimização) e do acusado³¹⁹. Posteriormente, com o advento da Lei 9.099/95, passam a ser mediado nos juizados especiais criminais, contudo, substituindo uma mediação policial por uma mediação que parecia ampliar o espaço para a explicitação do conflito e a adoção de medidas conciliatórias entre as partes, auxiliando os agentes do direito a terem maior conhecimento sobre as dimensões da problemática da violência doméstica.

Porém, embora a Lei 9.099/95 tenha humanizado o atendimento em comparação à mediação policial da época, a aplicação dos Juizados Especiais para a violência doméstica acabou sendo muito criticada anos depois. Como esses juizados tratavam os crimes como de "menor potencial ofensivo", as agressões contra a mulher eram frequentemente punidas com penas alternativas simples, como o pagamento de cestas básicas. Foi justamente para corrigir esse cenário de impunidade que, em 2006, surgiu a Lei Maria da Penha, proibindo expressamente a aplicação da Lei 9.099/95 nos casos de violência doméstica e familiar.

Assim, a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) representou um divisor de águas no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, consolidando-se como um dos arcabouços jurídicos mais avançados do mundo na proteção dos direitos humanos das mulheres.

Entre os principais mecanismos instituídos pela Lei Maria da Penha destacam-se as medidas protetivas de urgência, previstas principalmente nos arts. 22, 23 e 24. Essas medidas possibilitaram uma resposta estatal mais rápida diante de situações de risco, permitindo, entre outras providências, o afastamento do agressor do lar ou local de convivência, a proibição de aproximação e contato com a vítima, a restrição ou suspensão do porte de armas e outras medidas destinadas à preservação da integridade física, psicológica e patrimonial da mulher.

A primeira importante alteração legislativa ocorreu com a Lei nº 13.641/2018, que introduziu na Lei Maria da Penha o art. 24-A e passou a tipificar como crime o descumprimento de medida protetiva de urgência. A mudança representou importante reforço à efetividade das

³¹⁹ CELMER, Elisa Girotti (2008). **Feminismos, discurso criminológico e demanda punitiva: uma análise do discurso de integrantes das organizações não-governamentais Themis e JusMulher sobre a Lei 11.340/06.** Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.



decisões judiciais destinadas à proteção das vítimas, uma vez que o desrespeito às determinações impostas ao agressor passou a possuir consequências penais específicas.

Posteriormente, a proteção foi ampliada pela Lei nº 13.772/2018, que reconheceu a violação da intimidade da mulher como forma de violência doméstica e familiar e criminalizou o registro não autorizado de conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado. A alteração acompanhou as transformações sociais e tecnológicas, demonstrando que a violência contra a mulher também pode ocorrer por meio de instrumentos digitais e da exposição indevida de sua intimidade.

Outro marco importante foi a Lei nº 14.188/2021, que instituiu o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica e alterou a legislação penal para estabelecer o crime de violência psicológica contra a mulher. A mudança foi particularmente relevante porque reconheceu expressamente que a violência de gênero não se limita às agressões físicas, podendo manifestar-se por meio de humilhações, ameaças, constrangimentos, manipulações, isolamento e outras condutas capazes de causar dano emocional e comprometer a autodeterminação da vítima.

Em 2023, a Lei nº 14.550/2023 promoveu novo e significativo aperfeiçoamento das medidas protetivas de urgência. A alteração deixou expressamente estabelecido que essas medidas podem ser concedidas independentemente da existência de boletim de ocorrência, inquérito policial ou ação judicial, sempre que houver risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da mulher. Além disso, consolidou-se o entendimento de que as medidas devem permanecer enquanto persistir a situação de risco, afastando a ideia de que sua duração estaria necessariamente vinculada à existência de um procedimento judicial ou policial.

Esse conjunto de alterações demonstra uma progressiva mudança de perspectiva: a proteção da mulher passou a ser compreendida não apenas como consequência de um processo criminal, mas como uma resposta preventiva e urgente diante de uma situação concreta de risco. Em outras palavras, o sistema jurídico passou gradativamente a priorizar a preservação da vida e da integridade da vítima antes que a violência alcance consequências ainda mais graves.

Em 2026, ano em que a Lei Maria da Penha completa duas décadas, novos mecanismos foram incorporados ao sistema de proteção. A Lei nº 15.383/2026 ampliou os instrumentos de proteção relacionados à monitoração eletrônica do agressor, estabelecendo mecanismos



destinados a fiscalizar o cumprimento das restrições impostas e possibilitar respostas mais rápidas diante de eventual aproximação indevida. A medida representa importante utilização da tecnologia como instrumento de prevenção e proteção, especialmente em situações consideradas de maior risco.

A violência contra a mulher tem sido colocada em destaque há mais três décadas pelos movimentos de mulheres e feministas que chamavam atenção para a necessidade de ações concretas acerca da questão³²⁰. Desenvolveu-se, ao longo do tempo, uma grande demanda punitiva por parte desses movimentos, o que reverberou em políticas públicas e em mudanças legais na Lei Maria da Penha.

No mesmo período, a Lei nº 15.412/2026 promoveu aperfeiçoamentos relacionados às medidas protetivas de natureza cível, ampliando os instrumentos disponíveis para enfrentar as consequências da violência doméstica e familiar e reforçando a compreensão de que a proteção da vítima não pode se limitar à esfera penal.

Entretanto, a evolução da proteção jurídica das mulheres não ocorreu somente por meio de alterações legislativas. A interpretação conferida pelo Poder Judiciário também desempenhou papel fundamental na ampliação do alcance da Lei Maria da Penha.

Nesse contexto, destaca-se o julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1.537.713, Tema 1.412 da repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal, em 19 de agosto de 2026. A controvérsia teve origem em caso ocorrido no município de Formiga, em Minas Gerais, no qual uma mulher teria sido ameaçada por um vizinho. Embora houvesse situação de violência baseada no gênero, não existia entre vítima e agressor relação doméstica, familiar ou íntima de afeto.

Inicialmente, a aplicação das medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha foi afastada pela Justiça mineira justamente em razão da ausência desse vínculo. A controvérsia chegou ao Supremo Tribunal Federal e passou a discutir questão de alcance nacional: “se as medidas protetivas da Lei Maria da Penha poderiam ser aplicadas quando a violência contra a mulher, baseada no gênero, ocorresse fora dos contextos doméstico, familiar ou afetivo”.

Ao julgar o caso, o STF conferiu interpretação mais ampla à proteção jurídica e reconheceu que a incidência das medidas protetivas não deve ficar necessariamente

³²⁰ SOUZA, Luanna Tomaz de (2009) “Será que isso vai pra frente, doutora?” Caminhos para a implementação da Lei “Maria da Penha” em Belém. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará. Instituto de Ciências Jurídicas.



condicionada à existência de vínculo doméstico, familiar ou afetivo entre vítima e agressor. O entendimento considera a própria natureza da violência baseada no gênero e os deveres de proteção assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito constitucional e internacional.

A decisão possui especial relevância porque desloca o foco da existência de uma relação entre vítima e agressor para a caracterização da violência baseada no gênero. Dessa forma, a proteção jurídica pode alcançar situações ocorridas em diferentes espaços de convivência social, desde que presentes os elementos que caracterizem a violência contra a mulher em razão de sua condição de gênero.

O julgamento do ARE nº 1.537.713 evidencia, portanto, que a evolução da Lei Maria da Penha não se limita às alterações realizadas pelo legislador. A construção jurisprudencial também tem contribuído para adaptar a proteção jurídica às transformações sociais e às diferentes manifestações da violência contra a mulher.

Ao observar esse percurso - da criação das medidas protetivas em 2006 à criminalização do descumprimento dessas medidas em 2018, ao reconhecimento da violência psicológica, ao fortalecimento da autonomia das medidas protetivas em 2023, à utilização da monitoração eletrônica em 2026 e à ampliação jurisprudencial promovida pelo STF -, percebe-se que a Lei Maria da Penha permaneceu em constante processo de aperfeiçoamento.

Assim, seus 20 anos de vigência revelam uma legislação dinâmica, que vem sendo modificada e reinterpretada para responder às novas formas de violência e às necessidades concretas das vítimas. Contudo, o próprio processo de evolução normativa demonstra que a existência de instrumentos jurídicos cada vez mais abrangentes não significa, por si só, que a proteção esteja efetivamente garantida. É justamente nessa distância entre a proteção prevista no ordenamento jurídico e sua concretização na realidade social que se encontram alguns dos principais desafios para os próximos anos.

Outro desafio que precisa ser enfrentado é a revitimização, também compreendida como violência institucional quando resulta da forma inadequada como a vítima é recebida e tratada pelas instituições. A revitimização ocorre quando a mulher, depois de sofrer a violência original, é submetida a novas situações de sofrimento, constrangimento, julgamento, descrédito ou exposição desnecessária ao buscar proteção e justiça.

Isso pode acontecer, por exemplo, quando a vítima precisa contar repetidamente os detalhes da violência a diferentes profissionais, quando sua palavra é colocada em dúvida, quando recebe tratamento preconceituoso ou culpabilizador, ou quando é obrigada a reviver



experiências traumáticas durante procedimentos que poderiam ser conduzidos de maneira mais humanizada e integrada. Em vez de encontrar acolhimento, a mulher pode acabar enfrentando uma segunda experiência de violência justamente no espaço em que buscava proteção.

A prevenção da revitimização exige, portanto, capacitação permanente dos profissionais que integram a rede de atendimento. A proteção efetiva deve assegurar à mulher não apenas uma resposta formal, mas atendimento adequado, acolhimento e proteção compatível com a situação concreta de violência, protocolos de acolhimento humanizado, compartilhamento adequado de informações entre os órgãos e utilização de mecanismos que evitem a repetição desnecessária do relato da vítima³²¹. O objetivo não é apenas tornar o atendimento mais eficiente, mas também preservar a dignidade, a privacidade e a integridade psicológica da mulher.

Nesse sentido, a própria trajetória de Maria da Penha revela a importância de compreender que a violência não termina necessariamente no momento em que ocorre a agressão. A demora, a negligência, o descrédito e a ausência de respostas adequadas por parte das instituições podem prolongar o sofrimento da vítima. Por isso, combater a violência contra a mulher também significa impedir que o sistema de proteção produza novas formas de sofrimento.

Por fim, é necessário melhorar a integração entre Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia, saúde, assistência social e educação. A mulher não pode ser obrigada a percorrer diferentes instituições sem comunicação entre si, repetir inúmeras vezes sua história ou encontrar portas fechadas quando procura ajuda. Uma rede verdadeiramente integrada deve permitir que as informações necessárias ao atendimento sejam compartilhadas de maneira responsável, evitando procedimentos repetitivos e reduzindo a possibilidade de revitimização.

As perspectivas para os próximos anos, portanto, não devem estar concentradas exclusivamente no aumento das penas ou na criação de novos mecanismos repressivos. É necessário avançar para uma política de proteção integral, que combine prevenção, educação, acolhimento, segurança, autonomia econômica, acesso à Justiça e atendimento humanizado. Depois de 20 anos de avanços legislativos, o grande desafio é fazer com que a proteção prevista

³²¹ DIAS, *op. cit.*



na Lei Maria da Penha seja percebida pela mulher não apenas como uma promessa jurídica, mas como uma realidade concreta.

Nesse sentido, a história de Maria da Penha permanece atual. Sobreviver foi apenas o primeiro passo, poder contar sua história, ser ouvida, protegida e respeitada deve ser parte de uma nova etapa na construção de uma sociedade em que nenhuma mulher precise enfrentar sozinha a violência.

3 O JULGAMENTO DO STF NO ARE 1.537.713 E A AMPLIAÇÃO DA PROTEÇÃO PARA ALÉM DO AMBIENTE DOMÉSTICO

Conforme pontuado no tópico anterior, outro avanço extremamente relevante ocorreu em 19 de agosto de 2026, quando o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1.537.713, com repercussão geral reconhecida no Tema 1.412, ampliou a compreensão acerca do alcance das medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha. O processo, relatado pelo Ministro Edson Fachin, teve origem no Estado de Minas Gerais e envolveu uma situação de violência contra uma mulher praticada em contexto comunitário, sem a existência de vínculo doméstico, familiar ou afetivo com o agressor.

O caso concreto teve início quando a vítima, residente no município de Formiga (MG), procurou a autoridade policial após sofrer ameaças e perseguição supostamente praticadas por um vizinho. Diante da situação de risco, foram solicitadas medidas protetivas de urgência com fundamento na Lei Maria da Penha. Entretanto, a Justiça mineira entendeu que a legislação não poderia ser aplicada porque não estava configurada relação doméstica, familiar ou íntima de afeto entre a vítima e o agressor. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais manteve o indeferimento das medidas, considerando ausente uma das situações previstas na Lei nº 11.340/2006.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais recorreu ao Supremo Tribunal Federal, sustentando, entre outros fundamentos, que a interpretação restritiva da Lei Maria da Penha poderia contrariar a proteção constitucional dos direitos humanos e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente a *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)*. A controvérsia foi considerada constitucionalmente relevante pelo STF, que reconheceu a existência de repercussão geral em agosto de 2026, estabelecendo o Tema 1.412.



No julgamento realizado em 19 de agosto de 2026, o Plenário do STF decidiu, por unanimidade, que as medidas protetivas da Lei Maria da Penha devem alcançar toda forma de violência contra a mulher baseada no gênero, ainda que praticada fora dos contextos doméstico, familiar ou afetivo³²². Com isso, a proteção jurídica pode alcançar situações ocorridas em ambientes comunitários, profissionais, institucionais, sociais e políticos, desde que caracterizada a violência baseada no gênero.

A decisão representa importante mudança de perspectiva na interpretação da Lei Maria da Penha. A proteção jurídica deixa de estar necessariamente condicionada à existência de uma relação prévia entre vítima e agressor e passa a considerar, de maneira mais ampla, a própria natureza da violência de gênero. O entendimento também se fundamenta nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de direitos humanos das mulheres, especialmente na Convenção de Belém do Pará.

O julgamento do ARE 1.537.713 demonstra, portanto, que a evolução da Lei Maria da Penha não ocorre somente por meio de alterações legislativas. A interpretação constitucional e convencional realizada pelo Poder Judiciário também desempenha papel fundamental na ampliação da proteção das mulheres, permitindo que a legislação acompanhe as transformações sociais e alcance situações de violência que, embora não ocorram no ambiente doméstico ou familiar, estejam relacionadas à desigualdade e à violência baseada no gênero.

Assim, o entendimento firmado pelo STF, todavia, reforça que a violência baseada no gênero não pode ser analisada exclusivamente a partir da existência desses vínculos. O elemento central passa a ser a identificação da violência contra a mulher em razão de sua condição de gênero e a existência de uma situação concreta de risco que justifique a proteção estatal.

Efetivamente, situações que envolve perseguição reiterada (stalking), ameaças, constrangimentos ou outras formas de violência de gênero praticadas por vizinhos, colegas de trabalho, conhecidos ou pessoas sem vínculo afetivo com a vítima poderão ensejar a adoção de medidas protetivas de urgência, desde que preenchidos os requisitos legais.

O fato de o agressor não integrar a família da vítima, portanto, não torna a ameaça menos perigosa nem a violência menos grave. A proteção jurídica deve estar voltada à

³²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.537.713/MG**. Tema 1.412 da Repercussão Geral. Direitos Fundamentais e Lei Maria da Penha. Relator: Min. Edson Fachin, 19 de agosto de 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7171450>. Acesso em: 24 ago. 2026.



preservação da integridade física, psicológica, sexual, patrimonial e moral da mulher, considerando as circunstâncias concretas de cada caso.

4 OS DESAFIOS QUE PERMANECEM

Apesar dos avanços, seria equivocado afirmar que a Lei Maria da Penha solucionou o problema da violência contra a mulher. A realidade brasileira demonstra que ainda existe uma distância significativa entre a proteção prevista na legislação e a proteção efetivamente recebida por muitas vítimas.

O Instituto de Pesquisa DataSenado, em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência, desde 2005 realiza a Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher. A pesquisa tem periodicidade bienal e acompanha a percepção das mulheres brasileiras sobre a violência doméstica e familiar. Os dados da primeira edição lançada em 2005 serviram de subsídio para a formulação da Lei Maria da Penha, sancionada em 2006, marco no combate à violência contra a mulher no Brasil e referência mundial.

De acordo com a décima primeira edição da Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher, realizada pelo Instituto de Pesquisa DataSenado em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV), 27% das brasileiras já sofreram algum tipo de violência doméstica ou familiar provocada por homem. A pesquisa identificou quais estados possuem maiores índices de violência contra a mulher: Amazonas (37%), em Sergipe (35%), no Acre (33%) e em Mato Grosso (33%) são os com maiores índices. Já a Paraíba (22%) e o Rio Grande do Norte (21%), possuem os percentuais abaixo do patamar nacional, mostrando-se como os menos violentos nesse aspecto³²³.

Outro dado revelado e bastante preocupante, diz respeito à subnotificação da violência. Entre as brasileiras que sofreram violência doméstica ou familiar nos últimos 12 meses anteriores à última pesquisa (11^a), 58% não notificaram a agressão à autoridade policial.

A expressiva taxa de 58% de mulheres que optam pelo silêncio diante da violência doméstica expõe a profunda ferida social da subnotificação, revelando que a agressão física ou

³²³ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Instituto de Pesquisa DataSenado; **OBSERVATÓRIO DA MULHER CONTRA A VIOLÊNCIA**. Pesquisa Estadual de Violência contra a Mulher – 2025. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=pesquisa-estadual-de-violencia-contra-a-mulher-2025>. Acesso em: 2 set. 2026.



psicológica é apenas a ponta de um iceberg sustentado pelo medo e pela vulnerabilidade. Quando mais da metade das vítimas deixa de recorrer às autoridades, torna-se evidente a presença de barreiras invisíveis — como a dependência financeira, o receio da impunidade, a falta de redes de apoio eficazes e o estigma social — que as paralisam e revitimizam. Esse dado alarmante reforça que a proteção à mulher não se constrói apenas com o rigor da legislação, mas exige um fortalecimento contínuo das redes de acolhimento e a garantia de que denunciar seja um ato seguro, humano e verdadeiramente transformador.

Um dos principais desafios está na desigualdade da estrutura de atendimento. Nem todos os municípios possuem Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, casas de acolhimento, equipes multidisciplinares ou serviços especializados suficientes.

Sobre a estrutura e funcionamento das unidades especializadas de atendimento à mulher em todo o país, o 10º Diagnóstico Nacional das Unidades de Polícia Civil Especializadas no Atendimento às Mulheres (ano-base 2025) apresenta um panorama da estrutura e do funcionamento destas unidades. O resultado da pesquisa identificou 585 unidades especializadas de atendimento às mulheres em funcionamento no Brasil. Entre as unidades respondentes, 495 são delegacias especializadas, sendo 282 Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) exclusivas e 213 unidades de atendimento misto³²⁴. Considerando que o Brasil possui cerca de 5.565 municípios, esses dados revelam uma estrutura muito deficitária e preocupante.

De outro lado, dados divulgados, em agosto de 2026, pela CNN Brasil mostram que a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, registrou 98.705 denúncias de violência contra mulheres entre janeiro e julho de 2026, segundo o Painel de Dados do Ligue 180, mantido pelo Ministério das Mulheres e atualizado pela última vez em 31 de julho. O número representa uma alta de 14,7% em relação às 86.025 denúncias registradas no mesmo período de 2025³²⁵.

Mesmo com um volume expressivo de denúncias através do Ligue 180, muitos casos não na contagem oficial, fazendo com que esses números não representem a totalidade dos casos de violência contra mulheres no Brasil. Os registros, apenas, refletem as situações que

³²⁴ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Diagnóstico apresenta panorama das unidades especializadas de atendimento às mulheres**. Brasília, DF: MJSP, 7 ago. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias-1/10o-diagnostico-nacional-reune-dados-sobre-as-unidades-de-policia-civil-especializadas-no-atendimento-as-mulheres>. Acesso em: 2 set. 2026.

³²⁵ DAL MAS, Manuella. **Ligue 180 tem 98,7 mil registros de denúncias em 2026, alta de 14,7%**. CNN Brasil, São Paulo, 19 ago. 2026. Nacional. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil/ligue-180-tem-987-mil-registros-de-denuncias-em-2026-alta-de-147/>. Acesso em: 2 set. 2026.



chegam à Central, enquanto casos que não são comunicados ao serviço ou a outros órgãos da rede permanecem fora da base. Além disso, uma mesma mulher pode realizar mais de um contato e uma única denúncia pode reunir diferentes tipos de violência.

O crescimento das denúncias demonstra, por um lado, maior procura pelos canais de proteção, mas também revela a dimensão do problema. Nesse cenário, torna-se fundamental ampliar a rede de atendimento e garantir que a proteção legal alcance, de forma efetiva, todas as mulheres em situação de violência.

Outro desafio é a prevenção. O Estado brasileiro avançou significativamente na criação de instrumentos jurídicos, mas ainda precisa investir mais na transformação cultural. A violência de gênero está relacionada a padrões históricos de desigualdade, controle e objetificação das mulheres. Dessa forma, somente a punição posterior ao crime não é suficiente.

As ações preventivas contra a violência doméstica e de gênero são fundamentais para romper o ciclo de abusos antes que ele se manifeste em agressões físicas ou tragédias irreversíveis. Investir em prevenção significa transformar as estruturas sociais e culturais que naturalizam a desigualdade, promovendo a educação para o respeito desde a infância, o debate sobre masculinidades saudáveis e o fortalecimento de redes comunitárias de apoio. Além de conscientizar os potenciais vítimas sobre seus direitos e sobre os primeiros sinais de um relacionamento abusivo, a prevenção atua na raiz do problema, oferecendo ferramentas para que a sociedade identifique o perigo precocemente e intervina, garantindo que o acolhimento e a segurança cheguem antes da violência.

5. PERSPECTIVAS: O QUE AINDA É POSSÍVEL FAZER?

A trajetória e a luta de Maria da Penha evidenciam que a verdadeira proteção às mulheres transcende a mera promulgação de leis. Para que o arcabouço jurídico se cumpra, é indispensável garantir a efetividade prática da legislação no cotidiano social, convertendo os direitos positivados em garantias reais e transformadoras.

Primeiramente, é fundamental ampliar a rede especializada para municípios de pequeno e médio porte, garantindo atendimento psicológico, jurídico e social. A proteção não pode depender do local onde a mulher nasceu ou reside.

Em segundo lugar, deve-se investir na educação para prevenção da violência. Escolas, universidades, comunidades e ambientes de trabalho podem desempenhar papel importante na



desconstrução de comportamentos baseados em machismo, controle e naturalização da violência.

Também é indispensável fortalecer a autonomia econômica das mulheres. Muitas vítimas permanecem em relacionamentos violentos porque dependem financeiramente do agressor, têm filhos, não possuem moradia própria ou não encontram condições para recomeçar a vida. Medidas como auxílio-aluguel, proteção do vínculo trabalhista e políticas de capacitação profissional são, portanto, instrumentos de enfrentamento à violência, e não apenas políticas sociais. A própria Lei Maria da Penha vem incorporando mecanismos voltados à reconstrução da vida da vítima.

No aspecto preventivo, as ações devem ser voltadas principalmente à redução das causas e dos fatores que favorecem a violência. Entre os mecanismos previstos na Lei Maria da Penha, destacam-se: políticas públicas articuladas; promoção de estudos e pesquisas; campanhas educativas e de prevenção; capacitação permanente; programas; inclusão de conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e à prevenção da violência; integração da rede de serviços públicos. Essas medidas aparecem especialmente nos arts. 8º e 35 da Lei nº 11.340/2006 e logo no art. 1º, a lei destaca que possui mecanismos tanto para coibir, quanto para prevenir a violência, conforme destacado a seguir:

Art. 1º Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.³²⁶

No âmbito da proteção, a Lei Maria da Penha procura interromper a situação de violência e preservar a integridade física, psicológica, sexual, patrimonial e moral da mulher. Sendo as medidas protetivas de urgência seu principal instrumento. Entre elas, podem ser determinadas medidas contra o agressor, como: suspensão ou restrição da posse ou do porte de armas; afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima; proibição de determinadas condutas, como aproximar-se da vítima, de seus familiares e testemunhas ou

³²⁶ BRASIL, **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF, 2006.



manter contato com eles; restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores; prestação de alimentos provisionais ou provisórios³²⁷.

Sobre a urgência e a natureza preventiva das medidas protetivas, o artigo 19, § 5º, da Lei nº 11.340/2006 estabelece 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 policial ou mesmo do registro de boletim de ocorrência.

Essa previsão demonstra que a finalidade das medidas protetivas não é aguardar que a violência se concretize ou se transforme em um crime ainda mais grave. Ao contrário, sua função primordial é interromper ou impedir a progressão de uma situação de risco.

Nesse sentido, as medidas protetivas possuem natureza essencialmente preventiva e devem permanecer enquanto persistir a situação que justifique sua manutenção. A proteção estatal, portanto, deve atuar de maneira antecipada, buscando impedir que ameaças, perseguições e outras formas de violência evoluam para agressões físicas, violência sexual ou, em seu estágio mais extremo, para o feminicídio.

É importante destacar que as medidas protetivas não representam uma forma de punição antecipada. Sua finalidade é eminentemente preventiva e cautelar, buscando interromper uma situação de risco e proporcionar à vítima condições mínimas de segurança enquanto os fatos são apurados pelas autoridades competentes. Dessa forma, sua aplicação deve ser compreendida como mecanismo de proteção de direitos fundamentais, e não como antecipação de uma eventual condenação criminal.

A lógica que fundamenta essas medidas é essencialmente preventiva: diante de uma situação de violência ou de risco concreto, a atuação do Estado não pode depender da ocorrência de uma nova agressão para somente então adotar providências. Em matéria de violência doméstica e familiar, a prevenção assume especial importância, pois a repetição das agressões pode resultar em danos físicos e psicológicos cada vez mais graves e, em situações extremas, culminar no feminicídio.

Nesse contexto, a proteção oferecida pela Lei Maria da Penha deve ser interpretada à luz dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e do direito à vida e à integridade física e psicológica. A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 226, § 8º, que o Estado deve criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das

³²⁷ BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF, 2006.



relações familiares, conferindo fundamento constitucional às políticas públicas e aos instrumentos jurídicos destinados à proteção das mulheres.

Assim, as medidas protetivas de urgência representam instrumento essencial para transformar a proteção prevista na legislação em uma resposta concreta do Estado. Sua efetividade, contudo, depende não apenas da existência da norma, mas também da rapidez na concessão, da fiscalização de seu cumprimento e da existência de uma rede de atendimento capaz de acolher e proteger a vítima. A verdadeira efetividade da Lei Maria da Penha exige, portanto, uma atuação articulada entre Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, forças de segurança e serviços de assistência social e psicológica.

Desse modo, mais do que simplesmente afastar o agressor, as medidas protetivas devem ser compreendidas como instrumentos de preservação da vida, da liberdade, da dignidade e da autonomia da mulher. A prevenção constitui, nesse cenário, uma das formas mais importantes de concretização dos direitos fundamentais, pois permite que o Estado atue antes que a violência produza consequências irreversíveis.

Também existem medidas destinadas diretamente à proteção da mulher e de seus dependentes, como: encaminhamento da mulher e de seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou atendimento; recondução da vítima e de seus dependentes ao domicílio, após o afastamento do agressor; afastamento da vítima do lar, quando necessário, sem prejuízo de seus direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos; proteção patrimonial, inclusive com medidas destinadas a impedir atos de disposição ou destruição de bens da mulher; auxílio para garantir a segurança e o atendimento adequado da vítima.

Além disso, a legislação prevê a atuação de uma rede de atendimento especializado, envolvendo Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, serviços de saúde, assistência social, Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário e demais órgãos públicos.

O enfrentamento à violência exige uma verdadeira rede de proteção integrada entre Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, polícia, saúde, assistência social e educação. Garantir um atendimento articulado e acolhedor é fundamental para erradicar a violência institucional e o sofrimento da revitimização, assegurando que nenhuma mulher encontre barreiras ou portas fechadas ao buscar a garantia do seu direito de viver sem medo.

Para ampliar a proteção das mulheres, os próximos anos exigem a consolidação de uma política pública integrada e preventiva, que expanda a rede de atendimento multidisciplinar e



especializado para além dos grandes centros, alcançando também pequenos e médios municípios. Essa atuação estruturada deve focar no fortalecimento da prevenção primária — inserindo debates sobre igualdade, respeito e direitos fundamentais em escolas, universidades e espaços de trabalho —, associada ao apoio à autonomia econômica das vítimas por meio de capacitação, geração de renda e acesso à moradia, fatores determinantes para o rompimento definitivo do ciclo de violência. Paralelamente, o aprimoramento da articulação entre o sistema de justiça, forças de segurança, saúde e assistência social é fundamental para evitar a revitimização e oferecer um acolhimento humano e resolutivo.

Ademais, a eficiência dessa rede depende do investimento continuado na produção de estatísticas precisas para mapear territórios vulneráveis, orientar recursos e mensurar o impacto das ações, além do uso estratégico e responsável da tecnologia, como sistemas de alerta e monitoramento eletrônico dotados de infraestrutura adequada. Por fim, embora o Estado detenha a responsabilidade central na garantia desses direitos, a erradicação da violência de gênero requer uma profunda transformação cultural alimentada pelo engajamento ativo da sociedade civil, incluindo famílias, comunidades, meios de comunicação e instituições de ensino, assegurando que o combate ao abuso seja um compromisso coletivo e contínuo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao completar 20 anos de vigência, a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, revela uma trajetória de profundas transformações no ordenamento jurídico brasileiro e na forma como a sociedade passou a compreender a violência contra a mulher. Mais do que uma legislação destinada à punição dos agressores, a Lei Maria da Penha consolidou uma política de proteção, prevenção e assistência às mulheres em situação de violência, reconhecendo que esse fenômeno constitui grave violação de direitos humanos e exige uma resposta articulada do Estado e da sociedade.

A história de Maria da Penha Maia Fernandes permanece como elemento fundamental para compreender a dimensão dessa conquista. Sua experiência, marcada pela violência, pela luta por justiça e pelas dificuldades enfrentadas diante da resposta institucional, ultrapassou a dimensão individual e contribuiu para a construção de um marco jurídico destinado à proteção de milhares de mulheres brasileiras. A obra *Sobrevivi... posso contar* demonstra que a violência



doméstica não se resume ao momento da agressão, mas pode envolver um longo processo de sofrimento, medo, dependência, silêncio e busca por reconhecimento e justiça.

A análise realizada ao longo deste artigo permite concluir que, nesses 20 anos, foram alcançados avanços significativos. A criação das medidas protetivas de urgência, a criminalização do seu descumprimento, o reconhecimento de diferentes formas de violência, o fortalecimento dos mecanismos de proteção e as recentes alterações legislativas e jurisprudenciais demonstram que a legislação brasileira vem procurando responder às necessidades concretas das mulheres. O desenvolvimento da jurisprudência também contribuiu para ampliar a compreensão da violência de gênero e adequar a proteção jurídica às transformações da realidade social.

Entretanto, os avanços normativos não significam que o problema esteja solucionado. A permanência de elevados índices de violência contra as mulheres demonstra que ainda existe uma distância significativa entre o direito previsto na legislação e a proteção efetivamente experimentada pelas vítimas. Desigualdades regionais, insuficiência de serviços especializados, dificuldades de acesso à Justiça, fragilidades na rede de atendimento e ausência de políticas públicas estruturadas em determinadas localidades continuam representando obstáculos à plena efetividade da Lei Maria da Penha.

Outro aspecto que merece atenção é a necessidade de combater a revitimização. A mulher que procura o Estado depois de sofrer violência deve encontrar acolhimento e proteção, e não ser submetida a novas situações de constrangimento, descrédito ou exposição desnecessária. A repetição excessiva de relatos, a falta de integração entre instituições e o tratamento inadequado por profissionais podem aprofundar o sofrimento da vítima e comprometer sua confiança no sistema de Justiça. Por isso, a proteção integral exige não apenas instrumentos legais adequados, mas também profissionais preparados para oferecer atendimento humanizado, respeitoso e livre de julgamentos.

Nesse contexto, a efetividade da Lei Maria da Penha depende de uma atuação que ultrapasse a dimensão exclusivamente repressiva. A responsabilização do agressor é indispensável, mas não pode constituir a única resposta estatal. É igualmente necessário investir em prevenção, educação, conscientização, autonomia econômica das mulheres, capacitação profissional, políticas habitacionais e fortalecimento da rede de atendimento. A mulher precisa ter condições concretas para romper o ciclo da violência e reconstruir sua vida com segurança e dignidade.



Também se mostra indispensável fortalecer a articulação entre Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia, saúde, assistência social, educação e demais instituições envolvidas na proteção das mulheres. A existência de uma rede integrada pode reduzir a fragmentação do atendimento, evitar a revitimização e permitir respostas mais rápidas diante de situações de risco. A proteção efetiva não pode depender da atuação isolada de uma única instituição.

Portanto, a efetividade da proteção depende da implementação concreta dos mecanismos previstos na legislação, da existência de políticas públicas adequadas e da capacidade do Estado de atuar de maneira preventiva, integrada e humanizada. Como observa Dias (2015), a existência da norma não é suficiente: é indispensável que os instrumentos previstos sejam efetivamente disponibilizados e articulados para que a mulher encontre proteção real.

Os 20 anos da Lei Maria da Penha devem, portanto, ser compreendidos não apenas como motivo de celebração, mas também como oportunidade de reflexão sobre o caminho que ainda precisa ser percorrido. Se a primeira etapa foi reconhecer juridicamente a violência contra a mulher e estabelecer instrumentos específicos de proteção, a próxima deve ser garantir que esses instrumentos estejam efetivamente disponíveis para todas as mulheres, independentemente de sua condição econômica, de seu local de residência ou de sua capacidade de acesso às instituições.

Ao completar duas décadas, a Lei Maria da Penha continua sendo uma das mais importantes conquistas brasileiras no enfrentamento à violência contra a mulher, mas também nos apresenta uma responsabilidade para o futuro: é preciso garantir que a mulher não apenas sobreviva, mas possa contar sua história sem medo, seja ouvida sem ser julgada, protegida sem precisar insistir e possa reconstruir sua vida sem depender do agressor.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Márcio Lessa. **Violência doméstica e familiar contra a mulher: Lei Maria da Penha. Alguns comentários.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9006/violencia-domestica-e-familiar-contra-amulher>. Acesso em: 20 ago. 2026.



BARSTED, Leila Linhares. **Lei Maria da Penha**: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). *Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 13-37.

BRASIL. **Congresso Nacional. Senado Federal**. Instituto de Pesquisa DataSenado; OBSERVATÓRIO DA MULHER CONTRA A VIOLÊNCIA. Pesquisa Estadual de Violência contra a Mulher – 2025. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=pesquisa-estadual-de-violencia-contr-a-mulher-2025>. Acesso em: 2 set. 2026.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.537.713/MG. Tema 1.412 da Repercussão Geral. Direitos Fundamentais e Lei Maria da Penha. Relator: Min. Edson Fachin, 19 de agosto de 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7171450>. Acesso em: 24 ago. 2026.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

_____. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF, 2006.

_____. **Lei nº 13.641, de 3 de abril de 2018**. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência. Brasília, DF, 2018.

_____. **Lei nº 13.772, de 19 de dezembro de 2018**. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Brasília, DF, 2018.

_____. **Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021**. Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica. Brasília, DF, 2021.

_____. **Lei nº 14.550, de 19 de abril de 2023**. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Brasília, DF, 2023.

_____. **Lei nº 15.383, de 9 de abril de 2026**. Altera a Lei nº 11.340/2006 para estabelecer a monitoração eletrônica de agressores como medida protetiva autônoma. Brasília, DF, 2026.

_____. **Lei nº 15.412, de 20 de maio de 2026**. Altera a Lei nº 11.340/2006 quanto às medidas protetivas de urgência. Brasília, DF, 2026.

_____. **Ministério das Mulheres**. Ligue 180: Central de Atendimento à Mulher. Brasília, DF: Ministério das Mulheres, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/ligue180>. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Diagnóstico apresenta panorama das unidades especializadas de atendimento às mulheres. Brasília, DF: MJSP, 7 ago. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias-1/10o-diagnostico-nacional->



reune-dados-sobre-as-unidades-de-polícia-civil-especializadas-no-atendimento-as-mulheres. Acesso em: 2 set. 2026.

CAVALCANTI, Stela Valéria Soares de Farias (2007). **Violência doméstica**: análise da Lei Maria da Penha, nº 11.340/06. Bahia: PODIVM.

CELMER, Elisa Girotti (2008). **Feminismos, discurso criminológico e demanda punitiva**: uma análise do discurso de integrantes das organizações não-governamentais Themis e JusMulher sobre a Lei 11.340/06. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

DALMAS, Manuella. **Ligue 180 tem 98,7 mil registros de denúncias em 2026**, alta de 14,7%. CNN Brasil, São Paulo, 19 ago. 2026. Nacional. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil/ligue-180-tem-987-mil-registros-de-denuncias-em-2026-alta-de-147/>. Acesso em: 2 set. 2026.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na justiça**: a efetividade da Lei nº 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FERNANDES, Maria da Penha Maia. **Sobrevivi... posso contar**. Fortaleza: Armazém da Cultura, 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; INSTITUTO DATAFOLHA. **Visível e invisível**: a vitimização de mulheres no Brasil. 5. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/visivel-e-invisivel-5ed/>. Acesso em: 21 ago. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2025**. Brasília, DF: Ipea, 2025.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. **Quem é Maria da Penha**. Fortaleza: IMP, [2025]. Disponível em: <http://www.institutomariadapenha.org.br>. Acesso em: 22 ago. 2026.

MACHADO, Jónatas E. M (2006) **Direito Internacional**: do paradigma clássico ao pós-11 de setembro. 3 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 54/01 – Caso 12.051**: Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil. Washington, DC: OEA, 4 abr. 2001. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 30 ago. 2026.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.



SOUZA, Luanna Tomaz de. **"Será que isso vai pra frente, doutora?"** Caminhos para a implementação da Lei "Maria da Penha" em Belém. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.



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 Nader³²⁸

Michel Lobo Toledo Lima³²⁹

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 analysis and an institutional

³²⁸ 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

³²⁹ 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.



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 ³³⁰, ³³¹.

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 abrigo que recebem, orientam e

³³⁰SENADO 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.

³³¹BRASIL 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.



reconstroem a vida da mulher após a violência ³³². 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 ³³³ e seus desdobramentos contemporâneos ³³⁴; (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. 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.

³³²BRASIL. 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.

³³³CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

³³⁴OLIVEIRA, 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.



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" ³³⁵. 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 ³³⁶. No Brasil, a leitura do acesso à justiça como problema estrutural do sistema jurídico, e não apenas processual, foi aprofundada por autores como Boaventura de Sousa Santos, para quem a efetivação de direitos depende da reforma democrática das próprias instituições responsáveis por aplicá-los ³³⁷.

³³⁵CAPPELLETTI; GARTH, op. cit.

³³⁶OLIVEIRA, op. cit.

³³⁷SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2021.



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 ³³⁸: 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 ³³⁹. 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 ³⁴⁰.

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

³³⁸OLIVEIRA, op. cit.

³³⁹BRASIL. **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.

³⁴⁰BRASIL. **Secretaria de Políticas para as Mulheres**, op. cit.



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 ³⁴¹.

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 ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 1.973/1996 ³⁴². 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,

³⁴¹DIAS, 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.

³⁴²BRASIL. **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.



com competência híbrida cível e criminal, e prevendo instrumentos processuais específicos, como as medidas protetivas de urgência ³⁴³.

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: [...] ³⁴⁴

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 ³⁴⁵. 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 ³⁴⁶. 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, 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

³⁴³BRASIL. Lei nº 11.340/2006, op. cit.

³⁴⁴Ibidem.

³⁴⁵Ibidem.

³⁴⁶BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres, op. cit.



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 ³⁴⁷.

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 ³⁴⁸. Essa

³⁴⁷MIGALHAS. **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.

³⁴⁸CONSULTOR 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.



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 agressor³⁴⁹. 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 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 concedidas³⁵⁰. 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%³⁵¹. A leitura conjunta

³⁴⁹MEDIDAS 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.

³⁵⁰MIGALHAS, op. cit.

³⁵¹BRASIL DE FATO, op. cit.



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 ³⁵². 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 ³⁵³. Como a estrutura 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

³⁵²FÓRUM 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.

³⁵³FONTE 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.



Cármem 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.³⁵⁴

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 atendimento ³⁵⁵. 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 feminicídio ³⁵⁶.

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 ³⁵⁷. 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 ³⁵⁸.

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

³⁵⁴SENADO FEDERAL, op. cit.

³⁵⁵Ibidem.

³⁵⁶Ibidem.

³⁵⁷Ibidem.

³⁵⁸Ibidem.



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"* ³⁵⁹.

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 ³⁶⁰. 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 ³⁶¹. A defensora pública Bibiana Veríssimo Bernardes, por sua 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 ³⁶².

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

³⁵⁹Ibidem.

³⁶⁰BRASIL DE FATO, op. cit.

³⁶¹Ibidem.

³⁶²Ibidem.



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 ³⁶³.

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 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 ³⁶⁴.

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.

³⁶³ 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.

³⁶⁴ BRASIL DE FATO, op. cit.



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

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 ³⁶⁵.

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 ³⁶⁶.

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,

³⁶⁵Ibidem.

³⁶⁶Ibidem.



periodicamente e de forma proativa, se a proteção concedida continua sendo suficiente e sendo cumprida ³⁶⁷.

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 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

³⁶⁷ Ibidem.



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.



AUTOTUTELA E DEFESA PESSOAL FEMININA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA LEI Nº 15.474, DE 23 DE JULHO DE 2026

*SELF-DEFENSE AND WOMEN'S SELF-PROTECTION: A CRITICAL
ANALYSIS OF LAW NO. 15,474, OF JULY 23, 2026*

Pedro Lima Marcheri³⁶⁸

RESUMO

A Lei nº 15.474, de 23 de julho de 2026, autoriza a comercialização, a aquisição e a posse de aerossol de extratos vegetais para defesa pessoal da mulher. Sancionada com os vetos da Mensagem nº 619/2026, ingressou no ordenamento sem o dispositivo que convertia posse em porte e sem a ressalva que a excluiria do Estatuto do Desarmamento. O artigo examina o texto vigente, e não o projeto aprovado pelo Congresso. Sustenta que o art. 4º produz antinomia apenas aparente com o art. 25 do Código Penal; que o veto ao § 5º do art. 1º deixou o porte em zona de indefinição regida pelo art. 19 da Lei das Contravenções Penais, na leitura do Tema 857, o que torna o instrumento inócuo na rua e arriscado em casa; e que o banco de dados do art. 6º carece de finalidade determinada. Submete ainda a norma às categorias da sociedade de risco, da vitimologia crítica e da antecipação da tutela, para concluir que a transferência de responsabilidade que ela opera é discursiva antes de ser material. A lei permanece exterior ao sistema da Lei Maria da Penha, que completa vinte anos.

Palavras-chave: Lei nº 15.474/2026. Legítima defesa. Violência de gênero. Sociedade de risco. Vitimologia crítica.

ABSTRACT

Law No. 15,474, of 23 July 2026, authorises the commercialisation, acquisition and possession of plant-extract aerosol for the personal defence of women in Brazil. Enacted with the partial vetoes of Presidential Message No. 619/2026, it took effect without the provision converting possession into carrying and without the clause excluding it from the Disarmament Statute. This article examines the text in force rather than the bill approved by Congress. It argues that article 4 generates only an apparent antinomy with article 25 of the Penal Code; that the veto of paragraph 5 of article 1 left carrying in a zone of indeterminacy governed by article 19 of the Criminal Misdemeanours Act under Theme 857, rendering the device useless on the street and hazardous at home; and that the database in article 6 lacks a determined purpose. The statute is further examined through the categories of risk society, critical victimology and anticipated protection, leading to the conclusion that the transfer of responsibility it operates is discursive before it is material. It remains external to the Maria da Penha Act system, now twenty years old.

³⁶⁸ Doutor em Direito pela Instituição Toledo de Ensino de Bauru (ITE) e Doutorando em *Law and Economics* pela Universidade de Marília (UNIMAR). Professor Titular dos Cursos de Direito do Centro Universitário Católico Salesiano “Auxilium” (UniSALESIANO) e da Instituição Toledo de Ensino (ITE). Advogado criminalista.



Keywords: *Law No. 15,474/2026. Self-defence. Gender-based violence. Risk society. Critical victimology.*

INTRODUÇÃO

Entre a aprovação do Projeto de Lei nº 727, de 2026, pelo Senado Federal, em 30 de junho, e a publicação da Lei nº 15.474 no Diário Oficial da União de 24 de julho, o texto perdeu quatorze dispositivos. A Mensagem nº 619, de 23 de julho de 2026, vetou o inciso que estendia a autorização a adolescentes de dezesseis e dezessete anos, o parágrafo que convertia a posse legal em porte irrestrito, o capítulo das penalidades administrativas, o artigo que obrigava ao registro policial em caso de extravio, o capítulo que afastava a incidência do Estatuto do Desarmamento e a diretriz do programa nacional relativa a oficinas de defesa pessoal. Sobrou uma lei de onze artigos, três deles reduzidos à palavra vetado.³⁶⁹

A literatura produzida desde então tem tratado a Lei nº 15.474/2026 como se ela houvesse consagrado o que o Congresso Nacional aprovou. O equívoco é compreensível: a ementa ainda anuncia que a lei estabelece penalidades pelo uso indevido do aerossol e altera a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, duas afirmações que os vetos tornaram falsas.

A pergunta que orienta a investigação é direta: o que a lei efetivamente autoriza, e onde? O art. 1º autoriza a comercialização, a aquisição e a posse, três verbos que o texto original acompanhava de um quarto, suprimido na sanção. O art. 4º condiciona a licitude do emprego a hipótese mais estreita do que a do art. 25 do Código Penal. O art. 6º institui banco de dados de compradoras sem dizer para que serve. A norma depende de regulamento que não existia quando se encerrou a coleta de dados desta pesquisa, em 24 de agosto de 2026, e desde 23 de agosto o VET 39/2026 sobrestá a pauta das sessões conjuntas do Congresso Nacional, nos termos do art. 66, § 6º, da Constituição. O regime jurídico do aerossol é provisório em sentido forte.

O momento em que se escreve não é acidental. A Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, completou vinte anos dezessete dias após a publicação da lei nova, e a proximidade das datas convida a comparação cuja conclusão se antecipa: a Lei nº 15.474/2026 não dialoga com a Lei Maria da Penha, que não altera e cujo rol de medidas protetivas de urgência não integra. Uma

³⁶⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Veto nº 39, de 2026**: veto parcial apostado ao Projeto de Lei nº 727, de 2026. Brasília, DF. O projeto foi apresentado pela então deputada Gorete Pereira (MDB-CE), relatado na Câmara pela deputada Gisela Simona (União-MT) e aprovado pelo Senado Federal em 30 de junho de 2026.



advertência metodológica é devida. Este trabalho não dispõe de dados empíricos sobre a aplicação da lei, que vigia havia um mês quando o texto foi concluído, de modo que as afirmações sobre efeitos práticos são prospectivas e serão apresentadas como tais.

1. DA PROPOSIÇÃO À NORMA: A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DA LEI 15.474/2026

A Lei nº 15.474/2026 organiza-se em cinco capítulos, dois deles integralmente vetados. O Capítulo I reúne os arts. 1º a 4º e concentra a substância normativa; o Capítulo II contém os arts. 5º e 6º, sobre comercialização, aquisição e posse; os Capítulos III e IV desapareceram na sanção; o Capítulo V abriga o art. 10, que institui o Programa Nacional de Capacitação em Defesa Pessoal e Uso de Instrumentos de Menor Potencial Ofensivo para Mulheres, e o art. 11, cláusula de vigência imediata.

O art. 1º, caput, autoriza a comercialização, a aquisição e a posse de aerossol de extratos vegetais, desde que devidamente autorizados pelo órgão competente, para fins de defesa pessoal da mulher. A autorização legal é restringida por remissão a autorização administrativa cujo órgão emissor a lei não identifica e cujos critérios não estabelece. O § 1º, I, agrava a dificuldade ao dispor que a autorização para aquisição e posse será concedida automaticamente à mulher maior de dezoito anos. Se é automática, o que resta ao órgão competente autorizar? A leitura defensável distingue os planos: a autorização do caput incide sobre o produto e sobre o estabelecimento, na linha do art. 5º; a automaticidade do § 1º incide sobre a pessoa da adquirente. A construção é provavelmente correta. Ela não estava no texto.

O § 2º define o aerossol como dispositivo portátil, de menor potencial ofensivo, que utilize spray de pimenta à base de oleorresina de capsicum ou outros extratos vegetais autorizados, destinado à contenção temporária de agressor para repelir agressão atual ou iminente à integridade física ou sexual da usuária. A definição é ampla quanto à composição química e estreita quanto à finalidade, restrição examinada na segunda seção. Os §§ 3º e 4º repartem competências regulatórias de modo que gera sobreposição, ao remeterem especificações técnicas, limites de capacidade e concentração da substância ativa a regulamento observadas as normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e ao imporem ao fabricante que utilize oleorresina de capsicum as limitações fixadas pelo Comando do Exército. A substância permanece sob a órbita militar; o produto, sob a sanitária. A duplicidade



exige ato de articulação que a lei não determinou e que nenhuma das duas autoridades tem competência para editar unilateralmente.

O §6º classifica como de uso restrito os recipientes com capacidade superior a cinquenta mililitros, destinando-os às Forças Armadas, aos órgãos de segurança pública e às guardas municipais. Esse é o dispositivo que produz a inovação normativa mais consistente da lei, ainda que por via oblíqua, porque autoriza a leitura a contrário sensu de que os recipientes inferiores deixaram de ser restritos, o que altera o regime anterior, no qual a classificação como produto controlado independia do volume.³⁷⁰

O art. 2º condiciona a aquisição à idade mínima de dezoito anos, a documento oficial com foto, a comprovante de residência fixa e à inexistência de condenação por crime doloso cometido com violência ou grave ameaça, comprovada mediante autodeclaração. Mulheres em situação de rua, acolhidas em casas-abrigo ou que deixaram o domicílio conjugal em razão de violência frequentemente não dispõem de comprovante em seu nome, de modo que a exigência, concebida como salvaguarda, opera como filtro que exclui o segmento de maior exposição ao risco. E o art. 19, § 1º, da Lei nº 11.340/2006 permite a concessão de medidas protetivas de urgência de imediato, independentemente de audiência das partes. A lei nova exige de quem compra um aerossol documentação que a lei antiga não exige de quem pede proteção judicial.

As razões de veto constituem documento de interesse doutrinário que a análise corrente trata como formalidade. Elas revelam do Executivo uma posição sobre violência de gênero mais elaborada do que a do texto que sancionou.³⁷¹ O primeiro bloco, sugerido pelo Ministério das Mulheres, alcançou os dispositivos que estendiam a autorização a adolescentes de dezesseis e dezessete anos mediante autorização do responsável legal, sob o argumento de afronta à proteção integral do art. 227 da Constituição, cuja consistência a quarta seção discutirá. O segundo, sugerido conjuntamente pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e pelo Ministério das Mulheres, alcançou o § 5º do art. 1º: “§ 5º Para os efeitos desta Lei, a posse legal de aerossol de extratos vegetais implicará também o porte irrestrito do dispositivo de que trata o § 2º deste artigo.”

³⁷⁰ BRASIL. **Decreto nº 10.030**, de 30 de setembro de 2019. Aprova o Regulamento de Produtos Controlados; BRASIL. *Portaria COLOG nº 118*, de 4 de setembro de 2019, cuja Listagem arrola entre os itens controlados os agentes químicos empregados no controle de distúrbios civis, sem distinção de volume do recipiente.

³⁷¹ BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 619**, de 23 de julho de 2026. O art. 66, § 2º, da Constituição exige que o veto parcial abranja texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.



A razão declarada foi que a proposição contraria o interesse público ao permitir o porte irrestrito, retirando do Poder Executivo a possibilidade de estabelecer limitações necessárias em regulamento específico. O argumento é de reserva de competência regulamentar, e não de mérito quanto ao porte. O Executivo não afirmou que o porte é indesejável, e sim que a lei não deveria decidi-lo sem lhe deixar margem.

O terceiro veto atingiu o Capítulo III e o art. 7º, que cominavam à usuária advertência formal, multa de um a dez salários mínimos, apreensão do dispositivo e proibição de nova aquisição por até cinco anos, ao fundamento de que sanções gravosas à própria usuária, sem critérios objetivos das condutas e sem parâmetros de dosimetria, poderiam resultar na responsabilização desproporcional da mulher que a norma pretende proteger. O quarto alcançou o art. 8º, que sujeitava à multa a possuidora que deixasse de registrar ocorrência policial em setenta e duas horas na hipótese de extravio, por tratar-se de norma de difícil observância em circunstâncias que podem coincidir com quadros de violência, deslocando o foco da política pública da proteção para a punição da mulher. O Executivo formulou, em ato de sanção, um argumento de criminologia feminista, observação que a sétima seção retoma.

O quinto veto alcançou o Capítulo IV e o art. 9º, que acrescentaria à Lei nº 10.826/2003 um art. 19-A dispondo que suas normas não se aplicam ao aerossol quando adquirido, possuído ou portado nos termos de legislação específica, sob a razão de que a ressalva seria desnecessária porque o Estatuto do Desarmamento disciplina armas de fogo. O raciocínio é correto quanto à premissa e problemático quanto à consequência, como a terceira seção demonstrará. O sexto alcançou a diretriz do programa nacional que previa oficinas de defesa pessoal e instruções técnicas sobre manuseio, por remeter a ação governamental concreta sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em desacordo com os arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. O programa sobreviveu com três diretrizes, todas informativas. A única que envolvia treinamento efetivo foi suprimida por falta de estimativa de custo. Restou um programa de capacitação que não capacita.

A ementa anuncia três objetos. O segundo, estabelecer penalidades pelo uso indevido, foi suprimido pelo veto ao Capítulo III; o terceiro, alterar a Lei nº 10.826/2003, pelo veto ao Capítulo IV. A ementa descreve uma lei que não existe.³⁷² O problema não é estético: a ementa

³⁷² BRASIL. **Lei Complementar nº 95**, de 26 de fevereiro de 1998, art. 5º, segundo o qual a ementa deve explicitar, de modo conciso, o objeto da lei. A da Lei nº 15.474/2026 anuncia dois objetos que os vetos suprimiram.



integra o texto legal para fins de interpretação, e parte da divulgação posterior à sanção reproduziu a afirmação de que a lei alterou o Estatuto do Desarmamento.

Quanto à natureza jurídica, o aerossol não é arma branca, categoria que compreende objetos cujo poder lesivo decorre da estrutura física, e atua por via química, com incapacitação temporária e reversível. Tampouco é arma de fogo, acessório ou munição, o que exclui a incidência dos arts. 12, 14 e 16 da Lei nº 10.826/2003. A dificuldade estava em outro lugar. Até a Lei nº 15.474/2026, o aerossol contendo oleorresina de capsicum era tratado como produto controlado pelo Exército, e sua aquisição por particular dependia de Certificado de Registro, exigência que restringia o acesso a empresas de segurança privada, órgãos policiais e Forças Armadas.

A combinação entre o § 6º e o § 4º do art. 1º produziu regime dual: a substância continua controlada, o dispositivo de até cinquenta mililitros deixou de estar. A liberação opera com recorte de gênero e nada diz sobre o homem, que segue submetido ao regime anterior. A diferenciação suscita questão de igualdade cuja resposta, a nosso ver, é favorável à constitucionalidade, na linha do que o Supremo Tribunal Federal decidiu na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 19 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.424, ao reconhecer que a proteção diferenciada da mulher em contexto de violência doméstica é ação afirmativa compatível com o art. 5º, I, da Constituição.³⁷³ Naqueles julgamentos, porém, a diferenciação incidia sobre o regime de proteção estatal; aqui, incide sobre o acesso a um bem de consumo, e o legislador não demonstrou que a restrição ao outro sexo serve a finalidade legítima.

2. LEGÍTIMA DEFESA E AUTOTUTELA: O ART. 4º DIANTE DO ART. 25 DO CÓDIGO PENAL

Max Weber definiu o Estado como a comunidade humana que reivindica com êxito o monopólio do uso legítimo da força física dentro de determinado território.³⁷⁴ O monopólio é da força autorizada, aquela que decorre de regras reconhecidas. Do postulado decorre a vedação da autotutela, que o art. 345 do Código Penal tipifica como exercício arbitrário das próprias

³⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 19/DF**, relator ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgada em 9 fev. 2012; **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.424/DF**, relator ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgada em 9 fev. 2012.

³⁷⁴ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora UnB, 2004.



razões, ressalvadas as hipóteses em que a lei o permite. A ressalva é o que interessa: o tipo pressupõe hipóteses de autotutela permitida, e a legítima defesa é a principal delas. Hobbes reconheceu, ao descrever a transferência do direito de usar a força ao soberano, limite intransponível, pois nenhum homem pode ser considerado obrigado, por qualquer pacto, a não resistir à força dirigida contra a própria vida;³⁷⁵ Locke sustentou que a delegação da execução dos direitos naturais é condicionada, de modo que, ausente o poder comum no momento da agressão, o indivíduo recupera provisoriamente a faculdade de reagir com seus próprios meios.³⁷⁶

Daí uma consequência interpretativa decisiva. Se a legítima defesa preexiste à positivação penal, que apenas a reconhece, então lei ordinária que trate de instrumentos de defesa pessoal não constitui a faculdade defensiva, e restrições que ela estabeleça quanto ao objeto da defesa ou ao sujeito defendido não podem ser lidas como redução da excludente do Código Penal. Nils Christie descreveu a tensão de fundo ao sustentar que a formalização da justiça penal expropriou o conflito das partes, prometendo em troca resposta institucional tempestiva;³⁷⁷ quando a promessa falha, a necessidade concreta de proteção volta a pressionar a vedação abstrata da autotutela.

Quanto ao conteúdo da excludente, Roxin sustenta que ela se apoia em fundamento duplo e cumulativo: a proteção do bem jurídico individual ameaçado e a afirmação do ordenamento diante da agressão injusta, sintetizada na fórmula de que o direito não precisa ceder ao injusto.³⁷⁸ Daí o tratamento mais permissivo em face do estado de necessidade, pois, estando o agredido do lado do direito, basta que os meios sejam os necessários para repelir a agressão de modo eficaz. Jakobs situa o fundamento na manutenção da vigência da norma;³⁷⁹ Ferrajoli admite a excludente na medida em que ela reproduz, em escala individual, os limites de necessidade e proporcionalidade que legitimam a intervenção penal estatal.³⁸⁰ No direito

³⁷⁵ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Martins Fontes, 2003, cap. XIV.

³⁷⁶ LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução de Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998, segundo tratado, cap. III.

³⁷⁷ CHRISTIE, Nils. *Conflicts as property*. *British Journal of Criminology*, Oxford, v. 17, n. 1, p. 1-15.

³⁷⁸ ROXIN, Claus. *Derecho penal: parte general*. Tomo I. Tradução de Diego Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo e Javier de Vicente Remesal. Madrid: Civitas, § 15.

³⁷⁹ JAKOBS, Günther. *Derecho penal: parte general*. Fundamentos y teoría de la imputación. Tradução de Joaquín Cuello Contreras e José Luis Serrano González de Murillo. Madrid: Marcial Pons, 1997. A leitura funcionalista é objeto de crítica sustentada na doutrina brasileira, por deslocar o centro de gravidade do bem jurídico para a vigência da norma, objeção pertinente que não compromete o uso restrito aqui feito do argumento.

³⁸⁰ FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais.



comparado, Fletcher distingue a fundamentação pela autonomia individual da fundamentação pelo interesse público, e Dressler acrescenta o requisito da crença razoável na iminência, decisivo para avaliar quem reage em pânico.³⁸¹

Boaz Sangero acrescenta contribuição diretamente aplicável ao objeto deste trabalho, ao propor que a justificação combine o direito à autopreservação com um princípio de responsabilidade do agressor pela situação de perigo que ele próprio criou, o que desloca o centro de gravidade da análise para a conduta do agressor, e não para a periculosidade do instrumento portado por quem se defende. Da exigência de que a necessidade seja avaliada nas circunstâncias concretas de quem se defende decorre que instrumentos de menor potencial ofensivo, por reduzirem o risco de excesso letal, tendem a favorecer o preenchimento do requisito da moderação.³⁸²

O art. 4º da Lei nº 15.474/2026 dispõe que o emprego do dispositivo somente será considerado lícito quando realizado para repelir agressão injusta, atual ou iminente, nos termos do art. 25 do Código Penal, mediante uso proporcional e moderado, cessando imediatamente após a neutralização da ameaça. A remissão sugere identidade de regimes. A leitura conjunta com o § 2º do art. 1º revela que não há identidade.

O art. 25 do Código Penal define a legítima defesa como a repulsa, com o uso moderado dos meios necessários, de injusta agressão atual ou iminente a direito próprio ou alheio. Dois elementos são amplos: a titularidade do direito defendido, que pode ser do agente ou de terceiro, e a natureza do direito, que a lei não restringe. Bitencourt, Greco e Nucci convergem quanto à admissibilidade da legítima defesa do patrimônio, da liberdade sexual, da liberdade de locomoção e de qualquer outro bem jurídico.³⁸³ O § 2º do art. 1º da lei nova, ao contrário, define o aerosol como destinado a repelir agressão à integridade física ou sexual da usuária. O recorte é duplo, objetivo quanto aos bens protegidos, com exclusão do patrimônio, da liberdade de locomoção e da honra, e subjetivo quanto ao titular, com exclusão de terceiros.

³⁸¹ FLETCHER, George P. *Rethinking criminal law*. Boston: Little, Brown, 1978; ASHWORTH, Andrew; HORDER, Jeremy. *Principles of criminal law*. 7. ed. Oxford: Oxford University Press; DRESSLER, Joshua. *Understanding criminal law*. 7. ed. Durham: Carolina Academic Press.

³⁸² SANGERO, Boaz. *Self-defence in criminal law*. Oxford: Hart Publishing, 2006. A Lei nº 13.060/2014 disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, que se submetem a protocolos de gradação do uso da força. A Lei nº 15.474/2026 importa a expressão para o domínio civil sem importar esses parâmetros.

³⁸³ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral*. 28. ed. São Paulo: Saraiva; GRECO, Rogério. *Curso de direito penal: parte geral*. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense; NUCCI, Guilherme de Souza. *Curso de direito penal: parte geral*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense.



A consequência literal seria que a mulher que emprega o aerossol para impedir a subtração violenta de sua bolsa, ou para socorrer a filha agredida, atua fora da hipótese legal, embora amparada pelo art. 25 do Código Penal. A antinomia é aparente e comporta duas soluções. A primeira invoca o critério da especialidade, de modo que a hipótese estreita prevaleceria sobre a ampla, e deve ser rejeitada por três razões. A *lex specialis* pressupõe que ambas as normas disciplinem a mesma matéria, e não é o caso, pois a lei nova disciplina comercialização, aquisição e posse de um produto, enquanto o art. 25 define causa de exclusão da ilicitude. A excludente opera em favor do réu, e sua restrição por lei que não é penal viola a reserva de lei penal para a definição do injusto. E a própria remissão que o art. 4º faz ao art. 25 contradiz a leitura restritiva.

A segunda solução, que se adota, distingue os planos de licitude. O vocábulo lícito, no art. 4º, refere-se à conformidade do emprego com a finalidade que autorizou a aquisição, e não à ilicitude penal. Trata-se de licitude administrativa. A mulher que usa o aerossol para defender a filha pratica ato conforme ao art. 25 do Código Penal, portanto não punível, e desconforme ao art. 4º, portanto sujeito, em tese, à consequência administrativa que a lei preveria. Aqui a construção encontra seu ponto de colapso: o Capítulo III foi vetado.

O art. 4º é, portanto, norma imperfeita. Descreve hipótese de licitude sem cominar sanção à hipótese contrária e sem poder alcançar o plano penal, que lhe é indisponível. Sua função residual é interpretativa, servindo de parâmetro para a autoridade administrativa na fiscalização do art. 5º e para o regulamento que definirá condições de comercialização. Não serve de fundamento para responsabilizar mulher alguma. Leitura apressada do dispositivo pode induzir delegados de polícia e membros do Ministério Público a tratar como uso indevido o emprego do aerossol em defesa de terceiro ou de patrimônio, quando a hipótese permanece coberta pelo art. 25 do Código Penal.

2.1.EXCESSO, ELEMENTO SUBJEATIVO E PERSPECTIVA DE GÊNERO

A cláusula de cessação imediata é a mais problemática do art. 4º, porque transporta para o texto legal um padrão de conduta que pressupõe percepção acurada do momento em que a ameaça cessou, avaliação que quem está sob ataque raramente consegue fazer em tempo real. Sérgio Ricardo de Souza observou, poucos dias após a sanção, que não é razoável exigir da mulher, em frações de segundo, o cálculo da quantidade exata de substância necessária para interromper o ataque, nem presumir excesso pelo simples fato de o acionamento ter



prosseguido por breves instantes em contexto de pavor e desorientação.³⁸⁴ A observação merece subscrição.

O parâmetro hermenêutico que permite operacionalizá-la já existe. A Resolução nº 492, de 17 de março de 2023, do Conselho Nacional de Justiça, tornou obrigatória a adoção, pela magistratura, das diretrizes do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero.³⁸⁵ A perspectiva de gênero não cria excludente autônoma nem flexibiliza os requisitos do art. 25; impede que as categorias penais sejam aplicadas a partir de estereótipos e de expectativas irreais sobre a conduta de quem sofre a violência. O padrão do homem médio, historicamente empregado para aferir a moderação da reação defensiva, foi construído a partir de sujeito abstrato cuja experiência corporal e cujo repertório de reação diferem dos de uma mulher agredida por homem fisicamente mais forte, frequentemente conhecido, com histórico prévio de intimidação.

Há dado jurisprudencial que confere densidade a essa exigência. Ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 779, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da tese da legítima defesa da honra, vedando sua utilização em qualquer fase da persecução penal, e o Superior Tribunal de Justiça consolidou orientação convergente.³⁸⁶ A relação com a Lei nº 15.474/2026 é de complementaridade lógica: o Supremo Tribunal Federal excluiu do campo da legítima defesa a agressão masculina fundada em pretensão de honra, e a lei nova positiva, no campo restante, a reação feminina fundada em agressão real.

3. QUESTÕES CONTROVERSAS ENVOLVENDO O PORTE DE SPRAY DE DEFESA

³⁸⁴ SOUZA, Sérgio Ricardo de. **Lei nº 15.474 e liberação do spray de pimenta: dever estatal de proteção suficiente permanece indeclinável.** *Consultor Jurídico*, São Paulo. O art. 23, parágrafo único, do Código Penal responsabiliza o agente pelo excesso doloso ou culposos, e a exigência de demonstração do elemento subjetivo é frequentemente omitida na prática forense.

³⁸⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 492**, de 17 de março de 2023. Brasília, DF: CNJ; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero*. Brasília, DF: CNJ.

³⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 779/DF*, relator ministro Dias Toffoli, cautelar referendada em 15 mar. 2021 e mérito julgado em 1 ago. 2023; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Habeas Corpus nº 136.911/MT*, relator ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 9 mar. 2021, registrado como tese 12 da edição nº 211 de *Jurisprudência em teses*.



A distinção entre posse e porte não é sutileza acadêmica. Ela estrutura a legislação brasileira sobre artefatos de defesa desde a Lei nº 9.437, de 20 de fevereiro de 1997, e foi consolidada pela Lei nº 10.826/2003. Posse designa a manutenção do artefato no interior da residência ou do local de trabalho; porte designa o traslado fora desses limites.³⁸⁷

A Lei nº 15.474/2026 autoriza a posse. A palavra porte aparece uma única vez no texto sancionado, no § 2º do art. 1º, e ali qualifica o dispositivo como portátil, adjetivo que descreve a natureza física do objeto sem conferir faculdade jurídica. O § 5º, que estabelecia que a posse legal implicaria também o porte irrestrito, foi vetado. Poder-se-ia argumentar que o legislador empregou o vocábulo posse em sentido comum, abrangendo o simples ter consigo. O argumento é frágil, porque o § 5º vetado opunha posse a porte de modo tecnicamente preciso. Suprimir o parágrafo que fazia a ponte entre as duas categorias e sustentar depois que a ponte era desnecessária porque as categorias sempre foram uma só é raciocínio que se autodestrói.

3.1. A INCOERENCIA ENTRE OS DOIS VETOS

Os vetos ao § 5º e ao art. 9º foram apostos no mesmo ato, com base em pareceres dos mesmos ministérios, e são mutuamente incoerentes. O primeiro sustenta que o porte irrestrito retiraria do Poder Executivo a possibilidade de estabelecer limitações em regulamento específico, e sua premissa implícita é que existe competência administrativa para condicionar o porte. O segundo sustenta que a exclusão do Estatuto do Desarmamento seria desnecessária porque aquela lei não abrange dispositivos de menor potencial ofensivo, e sua premissa implícita é que o aerossol está fora do regime de controle de artefatos.

As duas premissas não coexistem sem tensão. Se o aerossol está fora do regime de controle de artefatos, de onde emana a competência regulamentar para limitar seu porte? O Poder Executivo não pode restringir por decreto uma liberdade que a lei não restringiu, sob pena de violação do art. 5º, II, da Constituição. Se, ao contrário, existe base legal para limitá-lo, ela só poderia residir no Regulamento de Produtos Controlados, cuja incidência sobre recipientes de até cinquenta mililitros o § 6º do art. 1º acabou de afastar.

³⁸⁷ A distinção estrutura o Estatuto do Desarmamento, que tipifica separadamente a posse irregular de arma de fogo de uso permitido, no art. 12, e o porte ilegal, no art. 14, com penas diversas.



3.2.O ART.19 DA LEI DAS CONTRAVENÇÕES PENAIS E O TEMA 857

Removida a autorização expressa e removida a exclusão expressa, o porte do aerossol passa a ser regido pelo direito comum. O art. 19 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, tipifica como contravenção trazer consigo arma fora de casa ou de dependência desta, sem licença da autoridade. O dispositivo foi tacitamente derogado quanto às armas de fogo, primeiro pela Lei nº 9.437/1997 e depois pela Lei nº 10.826/2003, e permanece vigente quanto a outros artefatos. O Supremo Tribunal Federal confirmou essa vigência no ARE 901623/SP, Tema 857 da repercussão geral, fixando a tese de que o art. 19 é aplicável ao porte de arma branca, cuja potencialidade lesiva deve ser aferida com base nas circunstâncias do caso concreto, tendo em conta, inclusive, o elemento subjetivo do agente.³⁸⁸

Duas leituras são possíveis quanto ao aerossol. A primeira sustenta a atipicidade: o art. 19 exige que o objeto seja arma, e a lei qualificou o aerossol como instrumento de menor potencial ofensivo destinado à contenção temporária, o que afasta a natureza de artefato letal a que a jurisprudência se referiu ao aplicar o dispositivo às armas brancas; somem-se os critérios do Tema 857, a potencialidade lesiva concreta, reduzida e reversível, e o elemento subjetivo, que na hipótese legal é a defesa. A segunda sustenta a tipicidade em abstrato com exclusão casuística, transferindo à portadora o ônus de demonstrar a finalidade defensiva na abordagem.

A primeira leitura é a correta, e é a que se sustenta neste trabalho. Ela não resolve o problema prático. Uma mulher abordada com um aerossol na bolsa depende, para não ser conduzida à delegacia, de que o agente policial saiba que a lei não autoriza o porte, saiba que tampouco o proíbe, e conclua pela atipicidade com base em construção que reúne o Tema 857 e o art. 5º, II, da Constituição. Aqui reside o equívoco de mérito do veto ao art. 9º. A ressalva vetada não era declaratória do óbvio; era declaratória do não óbvio, e sua função seria fornecer ao agente de segurança pública, ao delegado e ao juiz uma regra de leitura imediata. O argumento da desnecessidade técnica ignora o custo da incerteza para quem está na ponta.

3.3.ONDE A VIOLENCIA OCORRE E ONDE O DISPOSITVO PODE ESTAR

A consequência mais séria do veto ao § 5º é funcional, e aparece quando se confronta o âmbito espacial da autorização com a geografia da violência de gênero. O 20º Anuário

³⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 901.623/SP**, Tema 857 da repercussão geral, relator ministro Edson Fachin, sessão virtual encerrada em 4 out. 2024. O relator propôs o cancelamento do tema e restou vencido, divergência que indica o reconhecimento, pela própria Corte, da fragilidade da técnica legislativa de 1941 quando aplicada a artefatos que não são armas em sentido próprio.



Brasileiro de Segurança Pública, divulgado um dia antes da publicação da lei, registrou 4.189 vítimas de feminicídio em 2025, com crescimento de 5,9%, e 3.813 vítimas de tentativa. Foram 132.025 registros de descumprimento de medida protetiva de urgência, alta de 16,7%, o que corresponde a 362 descumprimentos por dia. Entre as dezoito unidades da federação que informaram o indicador, 70 mulheres foram mortas enquanto tinham medida protetiva ativa, 8,8% dos 797 feminicídios registrados nesses estados.³⁸⁹

O feminicídio brasileiro é predominantemente doméstico e praticado por parceiro ou ex-parceiro íntimo. Nessa configuração, a autorização de posse produz resultado paradoxal, porque o dispositivo permanece no lugar onde o agressor tem acesso a ele. Não é apenas ineficaz; é potencialmente contraproducente, ao introduzir no ambiente doméstico artefato que pode ser subtraído e voltado contra quem o adquiriu. A advertência foi feita durante a tramitação pela deputada Erika Kokay, que sustentou não se dever construir proposição capaz de fragilizar a própria mulher. Na violência praticada por desconhecido, que ocorre em espaço público e é a hipótese em que o instrumento faria diferença real, a autorização simplesmente não alcança.

A formulação exata do resultado é esta: a Lei nº 15.474/2026 autoriza o instrumento precisamente onde ele é inútil ou perigoso, e silencia sobre ele precisamente onde seria útil. A inversão não foi querida por ninguém. Resulta da combinação entre um texto que tratou o porte como consequência automática da posse e um veto que suprimiu a consequência sem substituí-la.

4. O VETO RELATIVO ÀS ADOLESCENTES

O Ministério das Mulheres sustentou, e o Presidente da República acolheu, que a extensão da autorização a adolescentes de dezesseis e dezessete anos seria inconstitucional, por permitir aquisição e posse por pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, em afronta ao princípio da proteção integral. O argumento é defensável: a objeção de que o aerossol poderia ser empregado em conflitos escolares é real, e a ausência de qualquer exigência de treinamento na lei a agrava.

³⁸⁹ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: FBSP, 2026. Os dados provêm de boletins de ocorrência e refletem a tipificação atribuída pela autoridade policial no registro. O indicador relativo a medida protetiva vigente é subestimado, porque nove unidades da federação não o informaram, entre elas São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia.



A dificuldade aparece quando se confronta o veto com a posição que o próprio ordenamento adota sobre a adolescente vítima de violência de gênero. A Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no REsp 2.015.598/PA, sob o rito dos recursos repetitivos, firmou que o gênero feminino da vítima, independentemente de ser criança ou adolescente, é condição única e suficiente para atrair a aplicabilidade da Lei nº 11.340/2006.³⁹⁰ Para efeito de proteção estatal, a adolescente de dezesseis anos agredida pelo namorado é mulher em situação de violência doméstica, titular de medidas protetivas de urgência, atendida em juizado especializado. Para efeito de acesso ao instrumento de autodefesa, ela não é mulher. A mesma pessoa é sujeito do sistema protetivo e objeto de tutela quanto ao meio de proteção.

A incoerência não é fatal ao veto, porque os dois regimes servem a finalidades distintas: a proteção judicial é heterônoma e supervisionada, enquanto o emprego do aerossol é autônomo. A distinção justifica tratamento diferenciado, e não a supressão pura e simples, sem que se cogitasse do condicionamento a treinamento obrigatório no âmbito do Programa Nacional do art. 10, hipótese que teria conciliado a proteção integral com a autonomia progressiva reconhecida pelo art. 100, parágrafo único, XII, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Uma consequência do veto passou despercebida no debate. O art. 5º, parágrafo único, II, do Código Civil estabelece que a incapacidade cessa pelo casamento, e o art. 1.517 fixa a idade núbil em dezesseis anos. A adolescente casada aos dezesseis anos é civilmente capaz para todos os atos da vida civil. Pode contratar, alienar bens, exercer profissão. Não pode comprar um aerossol de pimenta.³⁹¹ E encontra-se justamente na configuração que concentra a maior parte dos feminicídios brasileiros, de modo que o veto, formulado em nome da proteção integral, exclui do acesso a categoria de adolescente mais exposta à violência do parceiro íntimo. A apreciação parlamentar do item deveria considerar redação intermediária, condicionando o acesso à emancipação civil ou à existência de medida protetiva deferida.

³⁹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 2.015.598/PA*, relator ministro Ribeiro Dantas, Terceira Seção, julgado em 6 fev. 2025, sob o rito dos recursos repetitivos, com fundamento no art. 13 da Lei nº 11.340/2006.

³⁹¹ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**, arts. 5º, parágrafo único, II, e 1.517. Subsiste a hipótese de adolescente casada e civilmente emancipada, plenamente capaz para os atos da vida civil, que a lei, após o veto, considera incapaz de adquirir um aerossol.



5. O BANCO DE DADOS DE ADQUIRENTES

O art. 6º, IV, obriga o estabelecimento autorizado a registrar os dados do comprador e da pessoa que terá a posse do aerossol, e o parágrafo único manda inserir essas informações em banco de dados criado e gerido pelo Poder Executivo, ao passo que o art. 2º, parágrafo único, impõe ao mesmo estabelecimento a manutenção de registro simplificado da venda por cinco anos. Sobre o acervo público, a lei silencia quanto à finalidade, ao controlador, ao prazo de conservação, ao compartilhamento e aos direitos da titular.

A gravidade do problema não decorre da quantidade de dados coletados, que é modesta, e sim do que a inclusão no cadastro revela. Uma mulher que dele consta é, por definição legal, uma mulher que adquiriu instrumento de defesa contra violência de gênero. O registro não informa apenas que ela comprou um produto; informa que ela se percebe em risco. Trata-se de dado que, embora não figure entre os sensíveis do art. 5º, II, da Lei nº 13.709/2018, permite inferência sobre vulnerabilidade pessoal com potencial lesivo comparável. O risco específico é de acesso pelo agressor, e a literatura sobre feminicídio registra o uso de acesso funcional a bases de dados para localizar vítimas. Um cadastro nacional de mulheres que se declaram em risco, sem controlador definido, sem trilha de auditoria e sem regime de acesso, é ativo cuja exposição produz dano irreversível.

O parâmetro de controle existe. O Supremo Tribunal Federal reconheceu o direito fundamental à proteção de dados pessoais no julgamento da ADI 6387 e das ações a ela apensadas, e a Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022, inseriu o inciso LXXIX no art. 5º da Constituição. A Lei nº 13.709/2018 estabelece no art. 6º, I, o princípio da finalidade e, no art. 6º, III, o da necessidade, e o art. 23 condiciona o tratamento pelo Poder Público ao atendimento de finalidade pública.³⁹² Nenhum desses requisitos é atendido pelo art. 6º, parágrafo único. A finalidade não é declarada. A necessidade é duvidosa, pois a rastreabilidade do produto é assegurada pelo registro do estabelecimento, sem centralização estatal dos dados pessoais das compradoras. O controlador não é indicado, o que impede o exercício dos direitos do art. 18. O dispositivo é, tal como redigido, inconstitucional por insuficiência de densidade normativa, e o regulamento não pode sanar a ausência de demonstração de necessidade, juízo reservado ao legislador.

³⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.387/DF**, relatora ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgada em maio de 2020. O direito foi reconhecido por construção jurisprudencial antes que a Emenda Constitucional nº 115/2022 inserisse o inciso LXXIX no art. 5º da Constituição.



6. MERCADO, LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA E A MEDIDA DA INOVAÇÃO

A discussão pública sobre o Projeto de Lei nº 727/2026 desenvolveu-se sob a premissa de que instrumentos químicos de defesa pessoal eram inacessíveis à população civil brasileira. A premissa é inexata. Há no mercado brasileiro, e havia antes da lei, sprays defensivos à base de extrato de gengibre, mentol, cânfora e citronela, comercializados livremente em plataformas de comércio eletrônico e em lojas de equipamentos táticos, sem certificado de registro, sem recorte de gênero e sem documentação específica. Rigor acadêmico exige a ressalva: as alegações de legalidade e de eficácia desses produtos são informação comercial veiculada pelos próprios fabricantes, sem verificação independente por órgão regulador, e não foram localizados ensaios comparativos que aferissem, em condições controladas, a eficácia incapacitante dos extratos alternativos.

A pergunta sobre a inovação da lei admite resposta mais precisa do que a que circulou no debate público. Ela inovou ao retirar do regime de produto controlado o aerossol de até cinquenta mililitros, ao autorizar expressamente a comercialização da oleorresina de *capsicum* para o público civil feminino e ao instituir o Programa Nacional de Capacitação, esvaziado da única diretriz operacional. Não inovou quanto ao acesso material a instrumento químico de defesa pessoal, nem quanto ao regime da legítima defesa, nem quanto à faculdade de levar o instrumento à rua.

O balanço é desfavorável em um aspecto que merece ser dito com clareza. Antes da lei, uma mulher podia comprar um spray de gengibre em qualquer plataforma de comércio eletrônico, sem documento e sem registro em cadastro estatal, e levá-lo consigo sem que ninguém discutisse a legalidade da conduta. Depois da lei, ela pode comprar um spray de capsaicina apresentando documento, comprovante de residência e autodeclaração, com seus dados inseridos em banco estatal, e a legalidade de levá-lo consigo tornou-se questão aberta.

6.1. LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA E A EFICÁCIA DIFERIDA

Hassemer descreve a multiplicação de normas penais e quase penais em resposta a demandas de segurança como sintoma de um direito penal que se afasta de sua função instrumental de proteção de bens jurídicos e se aproxima de função comunicativa.³⁹³ Marcelo Neves distingue três funções da legislação simbólica: confirmar valores sociais, demonstrar a

³⁹³ HASSEMER, Winfried. **Introdução aos fundamentos do direito penal**. Tradução de Pablo Rodrigo Alflen da Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.



capacidade de ação do Estado e adiar a solução de conflitos por compromissos dilatórios.³⁹⁴ A terceira é a que melhor descreve a Lei nº 15.474/2026, que não resolveu a questão do porte, transferida ao regulamento, nem o regime sancionatório, transferido ao Congresso Nacional pela via do veto, nem as especificações técnicas, transferidas à Anvisa e ao Comando do Exército sem definição do modo de articulação entre ambos. Garland e Wacquant descrevem, em registro convergente, a ascensão de um estilo expressivo de legislar, no qual a resposta legislativa funciona como performance dirigida à opinião pública antes de funcionar como instrumento tecnicamente calibrado.³⁹⁵

Uma qualificação é devida a essas leituras, que este artigo mobiliza sem subscrever integralmente. A crítica ao direito penal simbólico corre o risco de converter-se em objeção genérica a qualquer legislação sobre segurança, e o que a distingue de um ceticismo estéril é a exigência de demonstração: para afirmar que uma norma é simbólica, é preciso mostrar em que ponto ela promete o que não pode entregar. Aqui o ponto é identificável: a norma foi anunciada como autorização de porte de spray de pimenta para mulheres, e não autoriza porte algum.

O art. 11 estabeleceu vigência na data da publicação, sem *vacatio legis*, opção adequada apenas em norma autoaplicável. A Lei nº 15.474/2026 não o é: cinco de seus dispositivos remetem a regulamento, e até 24 de agosto de 2026 não se localizou decreto regulamentador, resolução da Anvisa ou portaria do Comando do Exército que desse cumprimento a qualquer deles. O resultado é norma vigente e inaplicável. Nenhum fabricante pode produzir sem conhecer os limites de concentração; nenhum estabelecimento pode ser autorizado sem que exista procedimento de autorização; nenhuma mulher pode ser inscrita em banco de dados inexistente.

7. LEITURA CRIMINOLÓGICA: RISCO, VÍTIMA E ANTECIPAÇÃO

A Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, é resposta a obrigação internacional, reconhecida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao responsabilizar o Estado brasileiro por tolerância à violência doméstica. A lei que dela resultou não é um tipo penal nem

³⁹⁴ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, p. 36. O compromisso dilatório é a menos explorada das três funções na literatura brasileira e a mais pertinente ao caso.

³⁹⁵ GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008; WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan.



um conjunto de tipos; é um sistema, que articula prevenção, atendimento, medidas protetivas de urgência, juizados especializados e política intersetorial.³⁹⁶

A Lei nº 15.474/2026 não integra esse sistema, e a afirmação pode ser verificada dispositivo por dispositivo. A lei nova não altera a Lei nº 11.340/2006. Não inclui o fornecimento do aerossol entre as medidas protetivas de urgência dos arts. 22 a 24. Não prevê entrega gratuita ou subsidiada do dispositivo à mulher com medida deferida. Não menciona a rede de atendimento do art. 8º, os centros de referência ou as casas de acolhimento. A única ponte é a diretriz do art. 10, § 1º, III, sobre disseminação de conteúdo informativo, o que é diretriz de campanha publicitária. O contraste com a Lei nº 15.438, de 18 de junho de 2026, é instrutivo: para dobrar de seis para doze meses o prazo decadencial do direito de queixa e de representação, aquela lei alterou o art. 103 do Código Penal, criou o art. 16-A na Lei Maria da Penha e acresceu o § 2º ao art. 38 do Código de Processo Penal. Uma alteração de prazo mereceu integração sistemática em três diplomas; a autorização de um instrumento de defesa pessoal para mulheres não mereceu nenhuma.³⁹⁷ O que segue submete a lei a três chaves criminológicas distintas, que convergem sobre a mesma pergunta sem produzir a mesma resposta.

7.1. SOCIEDADE DE RISCO E A DEVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO AO PARTICULAR

Ulrich Beck descreveu configuração social em que a produção de riqueza vem acompanhada da produção sistemática de riscos, e em que as instituições encarregadas de os administrar conservam a atribuição formal depois de perderem a capacidade material de cumpri-la. Beck nomeou irresponsabilidade organizada o arranjo em que o risco é publicamente reconhecido sem que instância alguma o assuma, e sustentou que a essa configuração corresponde a exigência de que o indivíduo produza soluções biográficas para contradições geradas no plano do sistema.³⁹⁸

³⁹⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório nº 54/01**, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes contra Brasil. Washington, D.C.: OEA, que responsabilizou o Estado brasileiro por tolerância à violência doméstica e recomendou medidas legislativas e administrativas.

³⁹⁷ BRASIL. **Lei nº 15.438, de 18 de junho de 2026**, que acresceu parágrafo único ao art. 103 do Código Penal, criou o art. 16-A na Lei nº 11.340/2006 e incluiu o § 2º no art. 38 do Código de Processo Penal.

³⁹⁸ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. A obra descreve riscos ambientais e tecnológicos de alcance transnacional, e sua transposição para a violência interpessoal exige cautela, porque o risco de que aqui se trata é conduta humana



A Lei nº 15.474/2026 pode ser lida como aplicação dessa gramática ao campo da violência de gênero. O Estado não promete reduzir o número de feminicídios; autoriza a aquisição de um dispositivo. O reconhecimento da própria insuficiência é o pressuposto silencioso da norma, porque autorizar a autoproteção só faz sentido onde a proteção falha. A segurança, que o art. 144 da Constituição define como dever do Estado, passa a ser parcialmente individualizada, e a individualização recai sobre quem já suporta o risco.

O argumento tem apoio concreto. Dos quatorze dispositivos vetados, o único que obrigaria o Estado a despender recursos, a diretriz de oficinas de defesa pessoal do art. 10, foi suprimido por ausência de estimativa de impacto orçamentário. A autorização, que nada custa ao erário, sobreviveu; a capacitação, que custaria, não. A distribuição entre o que a lei manteve e o que perdeu segue a linha que separa a transferência de responsabilidade da sua assunção.

David Garland formulou o mesmo movimento em vocabulário próprio, ao descrever a estratégia de responsabilização pela qual o Estado, confrontado com os limites de sua capacidade soberana de controlar o crime, mobiliza atores não estatais e lhes redistribui encargos preventivos sem abdicar da retórica da soberania.³⁹⁹ Jesús-María Silva Sánchez acrescenta o dado da demanda: a expansão normativa em matéria de segurança responde a uma procura social de intervenção cuja satisfação simbólica é mais rápida do que qualquer efeito instrumental.⁴⁰⁰

A conclusão que a categoria autoriza é mais estreita do que a que costuma dela se extrair. Beck descreve; não condena. Autorizar a aquisição de um instrumento defensivo não reduz, por si, dever estatal algum, e uma leitura que visse em toda autorização de autodefesa uma capitulação do Estado provaria demais, pois condenaria também a legítima defesa. O que converte a descrição em crítica é a conjunção de dois dados verificáveis: o veto orçamentário à única diretriz de treinamento e a ausência de qualquer articulação com a Lei nº 11.340/2006. Sem esses dois dados, privatização do risco seria fórmula retórica. Com eles, é descrição do que o texto sancionado faz.

individualizável e imputável. Toma-se de empréstimo a descrição do modo como as instituições administram riscos que não conseguem suprimir, e não a etiologia do risco.

³⁹⁹ GARLAND, David. *The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society*. *British Journal of Criminology*, Oxford, v. 36, n. 4, p. 445-471.

⁴⁰⁰ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Tradução de Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais.



7.2. VITIMOLOGIA CRÍTICA: O ROTEIRO DA VÍTIMA PREPARADA

Nils Christie construiu a noção de vítima ideal para descrever como o reconhecimento social e institucional do status de vítima depende de um roteiro previamente aceito, que reúne fraqueza, ocupação respeitável no momento do fato, ausência de culpa pela situação, agressor forte e desconhecido.⁴⁰¹ Quem se afasta do roteiro perde graus de reconhecimento, e a perda tem consequências processuais.

A Lei nº 15.474/2026 acrescenta um item ao roteiro. A vítima ideal, agora, é também a que se preparou. Quando o Estado disponibiliza meio formal de autodefesa, cria a expectativa de que ele seja utilizado, e a conduta preventiva da mulher entra no campo do avaliável. A pergunta que se seguirá ao próximo feminicídio não será apenas por que ela não denunciou, e sim se ela tinha o aerossol, por que não estava com ele, por que não o acionou, se sabia utilizá-lo. Cada uma dessas perguntas desloca o exame do agressor e das instituições para a conduta da mulher.

A objeção de que se trata de temor especulativo encontra resposta em dispositivo vigente. O art. 59 do Código Penal manda o juiz considerar, na fixação da pena-base, o comportamento da vítima. A porta de entrada da recriminação preventiva está aberta e é legal. Nada impede que a defesa do agressor sustente em alegações finais que a vítima dispunha de instrumento autorizado por lei federal e não o empregou, e que a circunstância deve repercutir na dosimetria; o mesmo raciocínio pode migrar para o juízo cível sob a forma de concorrência de culpas na fixação do dano moral. É por essa razão que a sexta proposição da oitava seção sugere cláusula legal de vedação expressa.

A consequência é a vitimização secundária, entendida como o dano adicional produzido pela reação das instituições e do corpo social ao fato, e não pelo fato. O ordenamento brasileiro já reconheceu o fenômeno: a Lei nº 14.245, de 22 de novembro de 2021, inseriu o art. 400-A no Código de Processo Penal para impor à autoridade judicial o resguardo da intimidade da vítima e vedar manifestações sobre circunstâncias alheias ao objeto do processo.⁴⁰² Uma lei que multiplica as escolhas preventivas exigíveis da mulher multiplica, na mesma medida, as circunstâncias sobre as quais ela poderá ser interrogada.

⁴⁰¹ CHRISTIE, Nils. The ideal victim. In: FATTAH, Ezzat A. (org.). **From crime policy to victim policy**. Basingstoke: Macmillan. p. 17-30.

⁴⁰² BRASIL. *Lei nº 14.245, de 22 de novembro de 2021*, que inseriu o art. 400-A no Código de Processo Penal e alterou os arts. 474 e 792 do mesmo diploma. Designa-se por vitimização secundária o dano decorrente da reação institucional ao delito, distinto do produzido pela conduta do agressor.



A criminologia feminista brasileira antecipou a estrutura desse problema. Carmen Hein de Campos sustentou que a aliança entre o movimento feminista e o direito penal é difícil e ambivalente, porque o sistema penal duplica a violência sofrida ao submeter a mulher à violência institucional do processo;⁴⁰³ Vera Regina Pereira de Andrade formulou a mesma tensão em termos de trânsito da mulher como vítima à mulher como sujeito de construção da cidadania, e Soraia da Rosa Mendes sustenta que a instrumentalidade do direito penal no enfrentamento à violência de gênero é sempre incompleta.⁴⁰⁴ Zaffaroni e Baratta já haviam demonstrado que o sistema penal opera seletivamente e reproduz estruturas de poder, o que aqui se aplica com uma ressalva: a lei nova não é penal, não cria tipos e não aumenta penas.⁴⁰⁵ O sistema penal não se expande; ele se retrai, e a retração é apresentada como concessão de autonomia.

Há um dado que a análise corrente não registrou. Os vetos ao Capítulo III e ao art. 8º foram fundamentados exatamente na crítica que a criminologia feminista formula, ao sustentarem que sanções administrativas gravosas à própria usuária poderiam resultar na responsabilização desproporcional da mulher que a norma pretende proteger e que a exigência de registro policial em setenta e duas horas deslocaria o foco da política pública da proteção para a punição da mulher. O Poder Executivo, ao sancionar, aplicou ao texto do Legislativo o instrumental crítico que a academia vinha produzindo. A observação não é elogio irrestrito. O mesmo ato suprimiu, por argumento orçamentário, a única diretriz que promoveria capacitação efetiva e excluiu do acesso as adolescentes emancipadas: a sensibilidade crítica incidiu com mais força onde a supressão não gerava custo.

⁴⁰³ CAMPOS, Carmen Hein de. **O discurso feminista criminalizante no Brasil: limites e possibilidades**. 1998. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998; CAMPOS, Carmen Hein de. *Teoria crítica feminista e crítica à(s) criminologia(s)*. 2013. Tese (Doutorado em Ciências Criminais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

⁴⁰⁴ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Criminologia e feminismo: da mulher como vítima à mulher como sujeito de construção da cidadania**. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). *Criminologia e feminismo*. Porto Alegre: Sulina, 1999; MENDES, Soraia da Rosa. A instrumentalidade manqué do direito penal no enfrentamento à violência de gênero: os paradigmas da criminologia feminista. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

⁴⁰⁵ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **En busca de las penas perdidas: deslegitimación y dogmática penal**. Buenos Aires: Ediar, 1989; BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan.



7.3. ANTECIPAÇÃO DA TUTELA E ADMINISTRAÇÃO PERMANENTE DO RISCO

A terceira chave exige cautela maior, porque a categoria que a nomeia foi construída para descrever objeto diverso. Günther Jakobs designou por direito penal do inimigo o conjunto de técnicas que antecipam a punibilidade a estágios anteriores à lesão do bem jurídico, elevam desproporcionalmente as penas e relativizam garantias processuais, tratando determinados sujeitos como fontes de perigo a neutralizar e não como pessoas em direito; Manuel Cancio Meliá acrescentou que o fenômeno combina a dimensão simbólica e a punitivista, produzindo normas cuja função primária é a identificação de um inimigo.⁴⁰⁶

A Lei nº 15.474/2026 não é exemplo dessa categoria, e afirmá-lo seria erro de classificação. Não há tipo penal, não há agravamento de pena, não há supressão de garantia processual. O que se transfere da categoria para o objeto é a lógica temporal: a norma opera na fase prévia, pressupõe risco permanente e constrói um agressor potencial indeterminado, figura estatística que pode materializar-se a qualquer momento.

Dessa lógica decorre uma assimetria que inverte o vetor da categoria original. No direito penal do inimigo, o ônus da antecipação recai sobre aquele que é definido como fonte de perigo. Aqui, recai sobre quem é definida como exposta ao perigo. A antecipação não onera o agressor potencial, que nada precisa fazer antes do crime; onera a vítima potencial, a quem se dirige a mensagem de que deve manter-se em estado de prontidão. Adquirir, guardar, carregar, saber acionar. A norma não elimina o risco: organiza a convivência permanente com ele, distribui as tarefas dessa convivência e recusa custear a única que exigiria despesa pública.

7.4. EMPODERAMENTO OU TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADE?

As três chaves convergem sobre uma pergunta única: a Lei nº 15.474/2026 é mecanismo de autonomia feminina ou forma de transferir à mulher parte da responsabilidade pela própria proteção? A disjunção é mal formulada, e a razão está no texto sancionado. Uma autorização que não alcança o espaço público não confere autonomia material, porque o instrumento que não pode sair de casa não amplia a capacidade de reação na rua, e no domicílio a sua presença introduz o risco de apropriação pelo agressor coabitante, examinado na seção 3.3. A lei

⁴⁰⁶ JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. *Direito penal do inimigo: noções e críticas*. Organização e tradução de André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. A formulação original remonta à conferência de Frankfurt de 1985 sobre a criminalização no estágio prévio à lesão do bem jurídico, reelaborada em sentido menos descritivo a partir de 1999.



tampouco transfere responsabilidade de modo efetivo, porque a transferência efetiva pressuporia que a mulher dispusesse de meio real de exercê-la, e o meio permaneceu retido pela indefinição do porte e pela ausência de treinamento. O que a lei transfere é o discurso da responsabilidade, sem o instrumento que o tornaria exercível.

A conclusão é desconfortável para as duas leituras em disputa. Contra quem celebra a norma como empoderamento, observe-se que o poder autorizado termina na soleira da porta. Contra quem a denúncia como privatização da segurança, observe-se que a privatização efetiva exigiria entregar à particular meio que a lei reteve. A Lei nº 15.474/2026 é simbólica nas duas direções, e essa duplicidade é o dado mais preciso que a análise criminológica permite extrair do texto vigente. A derrubada seletiva do veto ao § 5º do art. 1º alteraria o diagnóstico, deslocando-o do simbolismo para a transferência real de encargos, e é por isso que a apreciação do VET 39/2026 não é episódio processual secundário.

7.5. PROIBIÇÃO DE PORTEÇÃO DEFICIENTE: ALCANCE E LIMITE DO ARGUMENTO

Sérgio Ricardo de Souza sustentou que a leitura constitucionalmente adequada da Lei nº 15.474/2026 é a de complementaridade, e que a norma será compatível com o sistema constitucional enquanto ampliar as possibilidades de proteção individual sem reduzir as obrigações do Estado. Invocou o art. 144 e o art. 226, § 8º, da Constituição, a Convenção de Belém do Pará e a proibição de proteção deficiente desenvolvida por Ingo Wolfgang Sarlet. A conclusão é correta e aqui se subscreve. A premissa merece reexame.⁴⁰⁷

O autor afirma que a medida pode ampliar as possibilidades de reação em situações emergenciais, o que pressupõe que a mulher tenha o dispositivo consigo no momento da agressão. O texto sancionado autoriza a posse e cala sobre o porte. A ampliação ocorre no domicílio, e no domicílio a agressão emergencial por desconhecido é estatisticamente marginal, enquanto a agressão por parceiro coabitante é dominante e é precisamente aquela em que a presença do dispositivo introduz risco adicional de apropriação. A divergência é de diagnóstico: o autor analisa a lei como se o veto ao § 5º fosse detalhe técnico, e este artigo sustenta que ele é o dado central.

⁴⁰⁷ SOUZA, Sérgio Ricardo de. **Lei nº 15.474 e liberação do spray de pimenta**, cit. A divergência não alcança a conclusão do autor quanto à complementaridade do instrumento, e sim a premissa de que a lei ampliou as possibilidades de reação.



Sarlet desenvolveu a proibição de proteção deficiente como face positiva da proporcionalidade, sustentando que os direitos fundamentais impõem ao Estado deveres de tutela cujo descumprimento é sindicável.⁴⁰⁸ A objeção corrente ao instituto é sua indeterminação, e superá-la exige parâmetro concreto de insuficiência. Ele existe: o art. 7º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, promulgada pelo Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996, impõe ao Estado o dever de agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir. O padrão de devida diligência é aferível, e os 132.025 descumprimentos de medida protetiva registrados em 2025 são a medida da distância entre o padrão e a prática.

8. PROPOSIÇÕES DE LEGE FERENDA E CONTEÚDO REGULAMENTAR

O VET 39/2026 comporta três desfechos: manutenção integral dos vetos, derrubada integral, que restabeleceria o porte irrestrito junto com o regime sancionatório desproporcional, ou deliberação seletiva, viabilizada pelo desmembramento do veto em quatorze itens autônomos. É o terceiro caminho que este artigo defende, com as proposições que seguem.

A primeira é a derrubada seletiva do veto ao § 5º do art. 1º, restabelecendo a equiparação entre posse e porte, com a substituição da expressão irrestrito por remissão a limitações estabelecidas em regulamento quanto a locais de acesso controlado, o que atenderia à objeção do Executivo. A segunda é a derrubada do veto ao art. 9º, restabelecendo a ressalva expressa quanto ao Estatuto do Desarmamento, com acréscimo de remissão ao art. 19 do Decreto-Lei nº 3.688/1941, de modo a fornecer regra de leitura imediata ao agente de segurança pública. A terceira é a manutenção do veto ao Capítulo III, cuja fundamentação é correta, acompanhada de proposição autônoma que estabeleça, com critérios objetivos e parâmetros de dosimetria, regime sancionatório proporcional para o uso desviado.

A quarta é a alteração do art. 6º, parágrafo único, para suprimir o banco de dados centralizado ou, subsidiariamente, determinar sua finalidade, indicar o controlador, fixar prazo de conservação e assegurar à titular os direitos do art. 18 da Lei nº 13.709/2018. A quinta é a inserção, na Lei nº 11.340/2006, de dispositivo que autorize o juiz a determinar o fornecimento gratuito do aerossol à mulher em favor de quem tenha sido deferida medida protetiva. A sexta

⁴⁰⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência.** *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 47, p. 60-122.



é a cláusula que vede a invocação, em qualquer fase da persecução penal ou em juízo cível, da ausência ou da não utilização do aerossol para atenuar a responsabilidade do agressor ou fundamentar juízo de concorrência de culpas, cuja necessidade a seção 7.2 demonstrou a partir do art. 59 do Código Penal.

Quanto ao regulamento, três conteúdos são indispensáveis. O primeiro é a definição da concentração máxima de oleorresina de *capsicum* e dos parâmetros de dispersão, em ato conjunto da Anvisa e do Comando do Exército, dado que a lei distribuiu competências entre ambos sem definir a sede da coordenação. O segundo é o procedimento de autorização dos estabelecimentos, hoje inexistente, sem o qual a comercialização permanece juridicamente impossível apesar de legalmente autorizada. O terceiro é a disciplina do Programa Nacional de Capacitação, que pode ser reconstruído por convênio com os centros de referência e as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, o que dispensa despesa nova e supera a objeção que fundamentou o veto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 15.474, de 23 de julho de 2026, é menos do que foi anunciada e diferente do que se supõe. Autoriza a comercialização, a aquisição e a posse de aerossol de extratos vegetais, e não autoriza o porte. Remete à legítima defesa do art. 25 do Código Penal e define hipótese mais estreita do que a daquele dispositivo. Anuncia, na ementa, penalidades e alteração do Estatuto do Desarmamento que os vetos suprimiram, e entra em vigor na data da publicação e depende de regulamento que, um mês depois, permanecia inexistente.

Quatro conclusões resultam da análise. A primeira é dogmática. O art. 4º não reduz a legítima defesa: a licitude a que se refere é administrativa, e a supressão do Capítulo III privou-a de consequência jurídica, convertendo o dispositivo em norma imperfeita cuja função remanescente é interpretativa. A mulher que emprega o aerossol para defender terceiro ou patrimônio permanece amparada pelo art. 25 do Código Penal.

A segunda é regulatória e é a mais séria. O veto ao § 5º do art. 1º, combinado com o veto ao art. 9º, produziu resultado que nenhum dos atores do processo legislativo pretendeu: o instrumento foi autorizado no domicílio, onde é inútil contra desconhecidos e arriscado diante do parceiro que coabita, e permaneceu indefinido na rua, onde faria diferença. A indefinição é governada residualmente pelo art. 19 do Decreto-Lei nº 3.688/1941, na leitura do Tema 857.



Sustenta-se aqui que a conduta é atípica. Sustentar não é o mesmo que assegurar, e a diferença recai sobre quem for abordada com um frasco na bolsa.

A terceira é criminológica. A lei devolve à particular parcela da gestão de um risco que o Estado reconhece não conseguir controlar, e o faz sem lhe entregar o meio de exercê-la, porque reteve o porte e vetou o treinamento. Daí a resposta que se propôs à pergunta sobre empoderamento e responsabilização: a transferência é discursiva antes de ser material. A advertência que dela decorre dirige-se ao art. 59 do Código Penal, que autoriza o juiz a considerar o comportamento da vítima na dosimetria. Sem cláusula legal de vedação, a existência de um instrumento autorizado por lei federal fornecerá à defesa do agressor argumento que hoje não existe.

A quarta é de política legislativa. A Lei nº 15.474/2026 é exterior ao sistema da Lei Maria da Penha. Não o altera, não o menciona salvo em diretriz de campanha educativa, não integra o aerossol ao regime das medidas protetivas. Aos vinte anos da Lei nº 11.340/2006, o dado mais expressivo não é o que a lei nova contém, e sim o que ela não fez. Nada disso a torna nociva. Um aerossol de menor potencial ofensivo é preferível a uma arma de fogo, e a autorização legal de produto de qualidade controlada é preferível à circulação de sprays de composição não verificada. A lei pode, uma vez regulamentada e corrigida a questão do porte, oferecer proteção pontual em cenários de violência urbana por desconhecido. O que ela não pode é ser tomada como resposta à violência de gênero.

Os 4.189 feminicídios de 2025, os 3.813 casos de tentativa e os 132.025 descumprimentos de medida protetiva não se explicam pela ausência de instrumento defensivo nas mãos das vítimas. Explicam-se pela distância entre o sistema que a Lei nº 11.340/2006 desenhou e a capacidade estatal de operá-lo. Uma em cada onze mulheres mortas com medida protetiva ativa, nos estados que informaram o indicador, havia procurado o Estado, obtido decisão judicial em seu favor e morrido mesmo assim. O teste de uma política pública de enfrentamento à violência de gênero não é a capacidade de reação da vítima. É a capacidade do Estado de fazer valer as próprias decisões.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Criminologia e feminismo: da mulher como vítima à mulher como sujeito de construção da cidadania.** In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). *Criminologia e feminismo*. Porto Alegre: Sulina, 1999.



ASHWORTH, Andrew; HORDER, Jeremy. *Principles of criminal law*. 7. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

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

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. 1940.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941*. Lei das Contravenções Penais. 1941.

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. 1996.

BRASIL. *Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019*. Aprova o Regulamento de Produtos Controlados. 2019.

BRASIL. *Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. 1998.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Estatuto da Criança e do Adolescente. 1990.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Código Civil. 2002.

BRASIL. *Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003*. Estatuto do Desarmamento. 2003.

BRASIL. *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Lei Maria da Penha. 2006.

BRASIL. *Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014*. Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública. 2014.



BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.245, de 22 de novembro de 2021.** Altera o Código Penal, o Código de Processo Penal e a Lei nº 8.906/1994 para coibir a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas. 2021.

BRASIL. **Lei nº 15.438, de 18 de junho de 2026.** Altera o Código Penal, a Lei nº 11.340/2006 e o Código de Processo Penal para aumentar o prazo decadencial do direito de queixa ou de representação nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica e familiar contra a mulher. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.474, de 23 de julho de 2026.** Dispõe sobre a comercialização, a aquisição e a posse de aerossol de extratos vegetais para fins de defesa pessoal da mulher. 2026.

BRASIL. **Portaria COLOG nº 118, de 4 de setembro de 2019.** Aprova a Listagem de Produtos Controlados. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Veto nº 39, de 2026: veto parcial apostado ao Projeto de Lei nº 727, de 2026.** Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 619, de 23 de julho de 2026.** Comunica o veto parcial apostado ao Projeto de Lei nº 727, de 2026. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em teses, edição nº 211: julgamentos com perspectiva de gênero III.** Brasília, DF: STJ, 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2.015.598/PA.** Relator: ministro Ribeiro Dantas. Terceira Seção. Julgado em 6 fev. 2025. Recurso repetitivo.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus nº 136.911/MT.** Relator: ministro Joel Ilan Paciornik. Quinta Turma. Julgado em 9 mar. 2021, DJe 19 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 19/DF.** Relator: ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 9 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.424/DF.** Relator: ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 9 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.387/DF.** Relatora: ministra Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgado em maio de 2020.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ***Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 779/DF***. Relator: ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Medida cautelar referendada em 15 mar. 2021; mérito julgado em 1 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ***Recurso Extraordinário com Agravo nº 901.623/SP. Tema 857 da repercussão geral***. Relator: ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Sessão virtual encerrada em 4 out. 2024.

CAMPOS, Carmen Hein de. ***O discurso feminista criminalizante no Brasil: limites e possibilidades***. 1998. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

CAMPOS, Carmen Hein de. ***Teoria crítica feminista e crítica à(s) criminologia(s): estudo para uma perspectiva feminista em criminologia no Brasil***. 2013. Tese (Doutorado em Ciências Criminais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CHRISTIE, Nils. ***Conflicts as property***. *British Journal of Criminology*, Oxford, v. 17, n. 1, p. 1-15, 1977.

CHRISTIE, Nils. ***The ideal victim***. In: FATTAH, Ezzat A. (org.). *From crime policy to victim policy*. Basingstoke: Macmillan, 1986. p. 17-30.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. ***Relatório nº 54/01, Caso 12.051***, Maria da Penha Maia Fernandes contra Brasil. Washington, D.C.: OEA, 4 abr. 2001.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ***Resolução nº 492, de 17 de março de 2023***. Estabelece a obrigatoriedade de adoção das diretrizes do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. Brasília, DF: CNJ, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. ***Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero***. Brasília, DF: CNJ, 2021. 132 p.

DRESSLER, Joshua. ***Understanding criminal law***. 7. ed. Durham: Carolina Academic Press, 2015.

FERRAJOLI, Luigi. ***Direito e razão: teoria do garantismo penal***. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FLETCHER, George P. ***Rethinking criminal law***. Boston: Little, Brown, 1978.



FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2026.

GARLAND, David. **The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society**. *British Journal of Criminology*, Oxford, v. 36, n. 4, p. 445-471, 1996.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GRECO, Rogério. *Curso de direito penal: parte geral*. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

HASSEMER, Winfried. **Introdução aos fundamentos do direito penal**. Tradução de Pablo Rodrigo Alflen da Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JAKOBS, Günther. **Derecho penal: parte general. Fundamentos y teoría de la imputación**. Tradução de Joaquín Cuello Contreras e José Luis Serrano González de Murillo. Madrid: Marcial Pons, 1997.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito penal do inimigo: noções e críticas**. Organização e tradução de André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MENDES, Soraia da Rosa. **A instrumentalidade manqué do direito penal no enfrentamento à violência de gênero: os paradigmas da criminologia feminista**. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (coord.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de direito penal: parte geral**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ROXIN, Claus. **Derecho penal: parte general. Tomo I**. Tradução de Diego Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo e Javier de Vicente Remesal. Madrid: Civitas, 1997.

SANGERO, Boaz. **Self-defence in criminal law**. Oxford: Hart Publishing, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 47, p. 60-122, mar./abr. 2004.



SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Tradução de Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SOUZA, Sérgio Ricardo de. *Lei nº 15.474 e liberação do spray de pimenta: dever estatal de proteção suficiente permanece indeclinável*. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 31 jul. 2026.

WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora UnB, 2004.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *En busca de las penas perdidas: deslegitimación y dogmática penal*. Buenos Aires: Ediar, 1989.