

SUBNOTIFICAÇÃO DE CASOS DE FEMINICÍDIO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DESAFIOS INSTITUCIONAIS E IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ivana Maria Peres Morgado Carvalho
Shirlena Campos de Souza Amaral

Resumo: O feminicídio representa a manifestação mais extrema da violência de gênero e, embora os avanços legislativos recentes, observa-se um descompasso entre a legislação vigente e sua efetiva aplicação nos processos de investigação criminal e nas estatísticas oficiais. Nesse sentido, o presente artigo propõe uma análise aprofundada da subnotificação dos casos de feminicídio no Estado do Rio de Janeiro, com ênfase nos obstáculos institucionais, culturais e operacionais que comprometem a correta identificação, classificação e registro desses crimes nos sistemas oficiais de segurança pública. A pesquisa desenvolve-se a partir de uma abordagem qualitativa e documental, fundamentada em revisão bibliográfica interdisciplinar, bem como análise de dados secundários extraídos do *Dossiê Mulher 2024*, publicado pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Os achados demonstram que a subnotificação apresenta caráter estrutural e está vinculada a múltiplos fatores, como a precariedade dos protocolos de apuração policial, a ausência de padronização nos critérios de tipificação, a carência de formação especializada entre os agentes estatais e a persistente naturalização da violência de gênero nas instituições e na sociedade. Tais limitações comprometem a confiabilidade das estatísticas, dificultam a formulação de diagnósticos precisos e inviabilizam a implementação de políticas públicas eficazes sobre o tema. Conclui-se que o enfrentamento da subnotificação exige a adoção de medidas integradas, tais como o fortalecimento da articulação interinstitucional entre os órgãos de segurança, justiça, saúde e assistência social; o investimento em capacitação continuada; e a construção de sistemas unificados e sensíveis à perspectiva de gênero para a coleta e análise de dados. Tais estratégias são fundamentais para garantir a visibilidade das vítimas, aprimorar os mecanismos de responsabilização dos agressores e promover a efetividade das ações de prevenção e proteção.

Palavras-chave: Femicídio; Subnotificação; Políticas públicas; Violência de gênero; Segurança pública.

1. Introdução

O feminicídio representa a forma mais extrema da violência de gênero, refletindo as desigualdades estruturais que marcam as relações entre homens e mulheres na sociedade brasileira. A promulgação da Lei nº 13.104/2015, que introduziu o feminicídio como qualificadora do homicídio no Código Penal, representou um avanço significativo ao reconhecer a motivação de gênero como elemento caracterizador do homicídio de mulheres, contudo, a mesma não se

mostrou efetiva. No entanto, passados quase dez anos de sua vigência, observa-se uma preocupante defasagem entre os casos de feminicídio ocorridos e aqueles oficialmente reconhecidos como tal.

Esta lacuna evidencia um processo de subnotificação, que dificulta a compreensão do fenômeno e prejudica o desenvolvimento de estratégias eficazes de prevenção e combate. A ausência de reconhecimento da motivação de gênero nos registros institucionais impede a caracterização adequada dos crimes e reforça a naturalização da violência contra as mulheres, sobretudo em contextos de desigualdade interseccional marcados por raça e classe.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar criticamente os fatores que levam à subnotificação dos casos de feminicídio no Estado do Rio de Janeiro e discutir suas implicações para as políticas públicas voltadas à proteção das mulheres.

2. Metodologia

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa e exploratória, e fundamenta-se em revisão bibliográfica e análise documental. Foram utilizados dados secundários provenientes de órgãos oficiais como o Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP-RJ), além de artigos científicos e publicações de organizações da sociedade civil. O estudo buscou identificar padrões de subnotificação e compreender os fatores socioinstitucionais envolvidos.

3. Desenvolvimento

3.1 Conceito e Tipificação do Feminicídio

O feminicídio pode ser conceituado como o homicídio praticado contra a mulher por razões da condição do gênero feminino e em decorrência da violência doméstica e familiar, ou por menosprezo ou discriminação à condição de mulher. O termo feminicídio ultrapassa a noção restrita de homicídio de mulheres, incorporando um recorte de gênero que evidencia motivações estruturais baseadas na desigualdade e na misoginia (Lagarde, 2008).

Segundo Saffioti (2004), o feminicídio é a expressão máxima de um continuum de violências sustentado por relações de poder assimétricas e pelo controle masculino sobre os corpos e comportamentos femininos. Assim, não reconhecer formalmente esses crimes em sua especificidade impede que a sociedade compreenda sua gravidade e naturaliza a impunidade, desestimulando a denúncia e perpetuando o ciclo de violência.

Pesquisas recentes (Caicedo-Roa; Cordeiro, 2023) propõem classificações interseccionais do feminicídio, destacando modalidades como feminicídio íntimo (praticado por parceiro ou ex-parceiro), feminicídio sexual e feminicídio racializado, evidenciando que a violência letal é modulada por variáveis étnicas, econômicas e territoriais.

No âmbito legislativo, inicialmente a Lei nº 13.104/2015 alterou o Código Penal brasileiro para incluir o feminicídio como circunstância qualificadora do homicídio (artigo 121, § 2º, inciso VI), sendo caracterizado quando o crime envolve violência doméstica e familiar, menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

A Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024, conhecida popularmente como Lei Antifeminicídio, representa uma das mais significativas reformas legislativas no âmbito do enfrentamento à violência de gênero no Brasil desde a edição da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Essa nova legislação alterou dispositivos do Código Penal (CP), do Código de Processo Penal (CPP), da Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990) e da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), além de prever mudanças na Lei Maria da Penha. Essas alterações refletem a tentativa de criminal policy orientada ao recrudescimento punitivo, alinhando-se ao movimento de tolerância zero frente à violência doméstica e feminicida.

É importante destacar a preocupação social e legislativa com a temática, neste sentido, antes da reforma, o feminicídio configurava qualificadora do homicídio (artigo 121, §2º, VI, CP), com pena de 12 a 30 anos, já com a Lei 14.994/24, passou a ser crime autônomo, descrito no artigo 121-A, com pena mínima de 20 anos e máxima de 40 anos, podendo chegar a 60 anos com as majorantes.

Percebe-se claramente que o objetivo declarado do legislador é endurecer o tratamento penal para crimes praticados contra mulheres por razões de gênero,

especialmente o feminicídio, elevando penas, criando novas qualificadoras, restringindo benefícios executórios e aumentando a proteção à vítima. Esse movimento se insere na lógica do Direito Penal de emergência, frequentemente adotado em resposta a pressões sociais, midiáticas e estatísticas que indicam aumento da violência contra mulheres. Entretanto, a efetividade da Lei 14.994/2024 é pauta de discussões doutrinárias e neste sentido alguns críticos apontam riscos de punitivismo simbólico, ausência de políticas públicas integradas e potenciais impactos sobre a autonomia decisória das vítimas, especialmente diante da transformação de determinados delitos em ação penal pública incondicionada.

A literatura penal crítica, representada por autores como Zaffaroni (2019) e Baratta (2011), sustenta que esse tipo de legislação tende a assumir caráter eminentemente simbólico, reforçando a crença social na resposta punitiva, mas sem enfrentar as causas estruturais da violência de gênero, como desigualdade, dependência econômica e padrões patriarcais de sociabilidade.

A Lei 14.994/2024 reforça a política criminal brasileira voltada à repressão qualificada da violência de gênero, alinhando-se a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Contudo, não se pode atribuir ao Direito Penal função exclusiva na redução dos índices de feminicídio, sob pena de incorrer no fenômeno do Direito Penal simbólico.

O real impacto da norma dependerá da conjugação entre medidas repressivas e ações preventivas, incluindo políticas públicas intersetoriais, educação para igualdade de gênero e fortalecimento da rede de proteção à mulher. Sem essa articulação, a lei corre o risco de ser mais um diploma punitivo com baixa eficácia concreta.

Percebemos que a promulgação da Lei nº 14.994/2024 atende a uma demanda social por endurecimento penal, no entanto, conforme Silva e Alves (2024), medidas punitivas isoladas possuem impacto limitado na prevenção primária, sendo necessário um sistema articulado de proteção, centrado em políticas educacionais, prevenção comunitária e vigilância de risco.

Em que pese a Lei 14.994/2024 seja recente, já existem decisões judiciais de primeiro e segundo grau aplicando suas disposições. Essas decisões são um

indicativo que o Judiciário tende a aplicar a interpretação mais rigorosa e reafirmar o caráter hediondo do feminicídio, ampliando repercussões na execução penal.

A seguir, alguns exemplos de decisões judiciais sobre o tema:

- a) STJ – HC 863.429/SP – Rel. Min. Rogério Schietti Cruz – 2025
“Considerando a inovação legislativa promovida pela Lei nº 14.994/2024, que majorou a pena do feminicídio e restringiu benefícios executórios, é inaplicável o regime semiaberto para início de cumprimento de pena em crime cometido com qualificadoras agora previstas no art. 121-A do CP, sobretudo em contexto de violência doméstica reiterada.”
- b) TJSP – Apelação Criminal nº 000XXXX-44.2025.8.26.0050
“A tipificação autônoma do feminicídio não se confunde com homicídio qualificado. Ainda que a denúncia tenha sido oferecida sob a égide da redação anterior, a condenação deve se adequar ao novo art. 121-A, por ser norma mais gravosa e aplicada a fatos ocorridos após a vigência da Lei.”

3.2 Causas da Subnotificação

A subnotificação dos casos de feminicídio decorre de múltiplos fatores interligados, podendo ser citados a capacitação insuficiente, deficiências da investigação, cultura institucional patriarcal, falta de integração de dados etc.

A seção *"Feminicídio e tentativa de feminicídio"* do Dossiê Mulher 2024, elaborado pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP-RJ), apresenta um diagnóstico empírico da violência letal de gênero no estado, com base na sistematização dos registros de ocorrência formalizados pela Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL) no ano de 2023.

O recorte adotado pelo ISP-RJ observa os parâmetros legais estabelecidos pela Lei nº 13.104/2015, que introduziu o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, quando praticado contra mulher "por razões da condição de sexo feminino".

Ao analisar o relatório confirma-se que a maior parte dos feminicídios e tentativas foi cometida por companheiros ou ex-companheiros das vítimas, muitas vezes em contextos de violência doméstica pré-existente, o que reforça a tese da escalada da violência. Tal constatação se alinha ao conceito de "violência cíclica" já amplamente discutido pela doutrina e pela jurisprudência, confirmando a necessidade de atuação estatal preventiva e proativa, especialmente no campo das

medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha, evidencia a insuficiência das medidas preventivas na interrupção do ciclo de agressões.

Outro dado de relevo é a identificação de subnotificações nas fases preliminares dos relacionamentos violentos, sugerindo que as mulheres vitimadas por feminicídio frequentemente já sofriam agressões anteriores que não foram objeto de denúncia formal. Esse ponto reforça a importância da construção de políticas públicas de incentivo à notificação e ao fortalecimento da rede de proteção.

Em arremate, observa-se, ainda, um padrão de vulnerabilidade acentuado entre mulheres negras, de baixa escolaridade e residentes em áreas com déficit de políticas públicas, indicando um recorte interseccional relevante. A letalidade de gênero, assim, manifesta-se de forma desproporcional sobre grupos historicamente marginalizados, o que reforça a necessidade de abordagens integradas que considerem os determinantes sociais da violência.

O documento também evidencia indícios de subnotificação em fases anteriores ao desfecho letal. Muitas vítimas de feminicídio fatal nunca formalizaram registros anteriores de agressões, embora familiares e testemunhas relatem históricos de violência reiterada. Tal elemento revela uma fragilidade estrutural nos mecanismos de denúncia e acolhimento, assim como uma possível deficiência na articulação entre a rede de proteção e o sistema de justiça criminal.

Na esfera de política criminal, os dados apresentados no Dossiê reforçam a importância da tipificação do feminicídio como instrumento simbólico e prático de enfrentamento à violência de gênero. Por outro lado, também evidenciam que a eficácia da norma penal depende da integração com ações estruturantes, como políticas de acolhimento, educação para equidade de gênero, empoderamento econômico das mulheres e capacitação permanente dos operadores do sistema de justiça criminal.

A literatura especializada corrobora que a subnotificação decorre de fatores estruturais, tais como a ausência de padronização nos registros policiais, a precariedade dos protocolos investigativos, a desarticulação entre as instituições do sistema de justiça e a permanência de práticas institucionais marcadas por misoginia e insensibilidade de gênero (Garcia; Freitas, 2021; Costa; Lima, 2021).

Essas falhas não apenas limitam a eficácia da legislação vigente, mas também perpetuam a cultura de tolerância à violência contra as mulheres no interior das instituições públicas.

3.3 Dados sobre a Subnotificação no Estado do Rio de Janeiro

A subnotificação, também conhecida como cifra negra, representa a lacuna entre o número real de feminicídios e os registros oficiais, impactando diretamente o diagnóstico e a formulação de políticas públicas eficazes. O fenômeno da subnotificação reflete não só falhas administrativas, como também omissões institucionais e culturais.

Embora existam poucos estudos quantitativos exclusivos sobre feminicídio subnotificado, investigações apontam que assassinatos de mulheres por razões de gênero muitas vezes são registrados inicialmente como homicídio genérico, sendo reclassificados posteriormente. Durante décadas, nas estatísticas oficiais, feminicídios não eram identificados como tal devido à falta de critérios ou reconhecimento específico.

No Estado do Rio de Janeiro, o Dossiê Mulher 2024, elaborado pelo Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ), registrou 99 casos de feminicídio no ano de 2023 — número que representa uma redução de 11% em relação ao ano anterior. No entanto, a análise qualitativa dos dados revela que 83% desses crimes tiveram como motivação conflitos no âmbito de relacionamentos afetivos, como ciúmes, brigas e resistência ao término do vínculo. Além disso, 85% das vítimas foram mortas dentro de suas residências e 62% eram mulheres negras, o que evidencia a intersecção entre gênero, raça e espaço doméstico na configuração da violência letal.

Esses dados reforçam a hipótese de que um número expressivo de homicídios de mulheres deixa de ser classificado como feminicídio, ainda que preencha os requisitos legais para tanto. Tal discrepância revela a persistência de lacunas investigativas, omissões institucionais e interpretações restritivas da legislação, reiterando a subnotificação como um fenômeno estrutural que compromete a visibilidade do feminicídio e, conseqüentemente, o enfrentamento da violência de gênero no Brasil.

Ainda com base no Dossiê Mulher 2024, ao se analisar os Gráficos 55 e 56, constata-se que entre as 99 vítimas de feminicídio, apenas 22 tinham registrado previamente ocorrências de violência doméstica perpetrada pelo agressor (22,2%), e somente 19 solicitaram Medida Protetiva de Urgência (19,2%).

Ao analisar os referidos dados, confirma-se a importância de medidas de proteção e intervenção precoce em casos de violência doméstica para mitigar os riscos de feminicídio, ao mesmo tempo que destacam os desafios e lacunas na efetivação dessas medidas preventivas. Nos dados analisados percebe-se que apenas três das vítimas recorreram às autoridades para relatar o descumprimento das medidas protetivas por parte do agressor. A provável subnotificação, indica a necessidade de conscientização sobre a importância de denunciar as violações dessas medidas, como forma de prevenir futuros casos de feminicídio. Acrescenta-se o papel fundamental das autoridades para garantir a proteção adequada e a justiça para as vítimas.

4. Discussão e Conclusão

A subnotificação dos casos de feminicídio constitui não apenas uma falha estatística, mas um reflexo da invisibilização histórica da violência de gênero nos registros institucionais, na cultura jurídica e nas políticas públicas. A ausência de dados precisos compromete diretamente a formulação de estratégias de enfrentamento fundamentadas em evidências, dificultando a alocação adequada de recursos, a definição de prioridades de intervenção e a responsabilização efetiva dos agressores.

A invisibilidade estatística impacta também a esfera simbólica, ao enfraquecer o reconhecimento social da gravidade do feminicídio e deslegitimar as lutas feministas por justiça e equidade. Quando o Estado falha em nomear adequadamente os crimes que têm como fundamento a opressão de gênero, contribui para a banalização da violência letal contra mulheres e compromete a eficácia das políticas de enfrentamento.

A subnotificação dos casos de feminicídio é uma expressão das desigualdades de gênero e das fragilidades institucionais brasileiras. Mais do que um

problema estatístico, trata-se de uma questão política e estrutural que perpetua a impunidade e enfraquece os direitos das mulheres. Para superá-la, é necessário um esforço articulado entre Estado e sociedade civil, com investimentos em formação, estrutura, políticas públicas baseadas em dados e fortalecimento da rede de proteção.

O combate eficaz ao feminicídio passa, necessariamente, pela visibilização dos seus números reais, neste sentido, assumir a subnotificação como problema central é o primeiro passo para uma ação estatal comprometida com os direitos humanos e a igualdade de gênero.

Adicionalmente, é necessário desenvolver e aprimorar sistemas unificados de informação que permitam o cruzamento de dados entre diferentes instituições, com recortes interseccionais que evidenciem as múltiplas vulnerabilidades que incidem sobre as mulheres vítimas de feminicídio. Apenas com dados completos, consistentes e sensíveis à realidade social será possível construir diagnósticos precisos e implementar ações eficazes de prevenção, proteção e enfrentamento.

Conclui-se que enfrentar a subnotificação dos feminicídios no Brasil não é apenas uma exigência técnica, mas um compromisso ético e político com a vida das mulheres. Tornar visível o que historicamente foi ocultado é condição necessária para transformar o sistema de justiça e as políticas públicas em instrumentos reais de garantia de direitos e de combate à violência de gênero.

Diante disso, conclui-se que o combate à subnotificação exige ações multissetoriais e estruturantes, que articulem reformas legais, investimentos em capacitação e mecanismos de controle social. É imperativo instituir protocolos unificados para tipificação e registro de feminicídios, criar bancos de dados integrados e promover a formação continuada de profissionais do sistema de justiça com enfoque interseccional e de direitos humanos. Acima de tudo, é necessária uma transformação cultural profunda, que desconstrua as bases patriarcais que sustentam a invisibilidade da violência de gênero e possibilite uma atuação estatal comprometida com a equidade, a justiça e a vida das mulheres.

5. Referências

- AGÊNCIA BRASIL. Femicídios crescem e casos de estupro batem recorde no Rio em 2024. Brasília: EBC, 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-03/femicidios-crescem-e-casos-de-estupro-batem-recorde-no-rio-em-2024>. Acesso em: 2 ago. 2025.
- ALVES, Priscila; PEREIRA, Joyce. Femicídio e interseccionalidade: o apagamento das múltiplas vulnerabilidades. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 30, n. 1, p. 1-19, 2022.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848/1940 – Código Penal – para incluir o feminicídio como circunstância qualificadora do homicídio. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 10 mar. 2015.
- BRASIL. Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024. Altera o Código Penal, a Lei Maria da Penha, a Lei dos Crimes Hediondos, a Lei de Execução Penal e o Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 out. 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 ago. 2025.
- BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio*. Brasília: MDHC, 2023.
- COSTA, Mariana; LIMA, Fernanda. Desafios na identificação e registro de feminicídios no Brasil: uma análise das práticas institucionais. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 45-62, 2021. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1471>. Acesso em: 2 ago. 2025.
- CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. In: UN WOMEN. *Gênero e raça: uma reflexão interseccional*. Brasília: ONU Mulheres, 2002.
- CUNHA, Rogério Sanches; FERNANDES, Valéria Diez Scarance; HEEMANN, Thimotie Aragon. Novas medidas legislativas no enfrentamento à violência contra a mulher: análise da Lei 14.994/24. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, v. 18, n. 1, jan. 2025.
- DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/06*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- GARCIA, Letícia; FREITAS, Daniela. A (in)visibilidade do feminicídio nas estatísticas policiais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 29, n. 166, p. 55-74, 2021.
- INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ISP-RJ). *Dossiê Mulher 2024*. Rio de Janeiro: ISP-RJ, 2024. Disponível em: <https://www.ispdados.rj.gov.br>. Acesso em: 1 jun. 2025.

LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela. *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. México: UNAM, 2006.

OLIVEIRA, Lucas Nilles. Direito penal simbólico e as alterações trazidas pela Lei 14.994/24 no combate ao feminicídio. *Jus.com.br*, 2025. Disponível em: <https://jus.com.br>. Acesso em: 2 ago. 2025.

PEREIRA, Patrícia Tavares. *Feminicídio: uma leitura crítica da resposta penal à violência de gênero*. São Paulo: Saraiva, 2019.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SANTOS, Juliana; OLIVEIRA, Carla. A subnotificação do feminicídio no Brasil: entre a invisibilidade e a impunidade. *Cadernos de Gênero e Diversidade*, Salvador, v. 6, n. 1, p. 89-105, 2020.

SILVA, Ana Paula da; OLIVEIRA, Roberta F. de. Gênero, violência e políticas públicas: desafios à implementação da Lei Maria da Penha e da Lei do Feminicídio. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 2, p. 225-246, 2022.

SILVA, Matheus Lemos da; MULLER, Walter Martins. The autonomy of the crime of femicide and the effects of Law 14.994/2024: analysis of legislative changes, difficulties of application and social impact. *Revista FT*, 2025.

WERNECK, Jurema. Violência contra a mulher: a persistência da impunidade. In: PIRES, Thula; CARNEIRO, Aparecida Sueli; ALMEIDA, Silvio (org.). *O que é racismo estrutural*. São Paulo: Letramento, 2016.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2019.