

DA AGENDA PÚBLICA À RESPOSTA ESTATAL: A LEI Nº 15.384/2026 E O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA VICÁRIA NO BRASIL

FROM THE PUBLIC AGENDA TO THE STATE RESPONSE: LAW NO. 15,384/2026
AND THE COMBATING OF VICARIOUS VIOLENCE IN BRAZIL

DE LA AGENDA PÚBLICA A LA RESPUESTA ESTATAL: LA LEY N.º 15.384/2026 Y
EL COMBATE A LA VIOLENCIA VICARIA EN BRASIL

Dommenique Carvalho de Lacerda¹

DOI: 10.54899/dcs.v23i91.6017

Recibido: 01/06/2026 | Aceptado: 26/06/2026 | Publicación en línea: 30/06/2026.

RESUMO

O presente artigo analisa a Lei nº 15.384/2026 sob a perspectiva do ciclo das políticas públicas, buscando compreender o processo de transformação da violência vicária em problema público e sua incorporação à agenda estatal brasileira. Parte-se do pressuposto de que a violência vicária, durante longo período, permaneceu invisibilizada nas instituições públicas e frequentemente tratada como questão privada ou conflito familiar. Com a crescente visibilidade social do fenômeno, impulsionada pela mobilização de movimentos sociais, pela atuação da rede de proteção e pela repercussão de casos de grande impacto, o tema passou a demandar respostas estatais específicas. A pesquisa possui abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, fundamentada nas contribuições teóricas sobre políticas públicas, especialmente no modelo do ciclo das políticas públicas (Secchi, 2016), no Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) e nas reflexões de Dias e Matos (2012), Arretche (2012) e Sachs (2005) sobre formulação legislativa, democracia e implementação. Analisa-se o Projeto de Lei nº 3.880/2024 e a Lei nº 15.384/2026, examinando o processo de identificação do problema, formação da agenda, formulação legislativa e os desafios relacionados à implementação da política pública. Conclui-se que a legislação representa importante avanço no reconhecimento jurídico da violência vicária, mas sua efetividade depende da articulação entre sistema de justiça, políticas sociais e rede de proteção voltadas à garantia dos direitos de mulheres, crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Violência Vicária. Políticas Públicas. Violência De Gênero. Agenda Pública. Proteção Integral.

ABSTRACT

This article analyzes Law No. 15,384/2026 from the perspective of the public policy cycle, seeking to understand the process through which vicarious violence was transformed into a public problem and incorporated into the Brazilian state agenda. The study assumes that vicarious violence, for a long period, remained invisible in public institutions and was frequently treated as a private matter or family conflict. With the growing social visibility of the phenomenon, driven

¹ Mestranda em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ), João Pessoa, Paraíba, Brasil. E-mail: dommeniquecarvalho@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-3250-4085>

by the mobilization of social movements, the action of protection networks, and the repercussion of high-impact cases, the issue began to demand specific state responses. The research adopts a qualitative, bibliographic, and documentary approach, grounded in theoretical contributions on public policy, especially the public policy cycle model (Secchi, 2016), Kingdon's Multiple Streams Framework (2003), and the reflections of Dias e Matos (2012), Arretche (2012), and Sachs (2005) on legislative formulation, democracy, and implementation. Bill No. 3,880/2024 and Law No. 15,384/2026 are examined, analyzing the process of problem identification, agenda setting, legislative formulation, and the challenges related to the implementation of the public policy. It concludes that the legislation represents an important advance in the legal recognition of vicarious violence, but its effectiveness depends on the articulation between the justice system, social policies, and protection networks aimed at guaranteeing the rights of women, children, and adolescents.

Keywords: Vicarious Violence. Public Policy. Gender-Based Violence. Public Agenda. Comprehensive Protection.

RESUMEN

Este artículo analiza la Ley n.º 15.384/2026 desde la perspectiva del ciclo de políticas públicas, con el objetivo de comprender el proceso de transformación de la violencia vicaria en problema público y su incorporación a la agenda estatal brasileña. Se parte del supuesto de que la violencia vicaria, durante mucho tiempo, permaneció invisibilizada en las instituciones públicas y frecuentemente fue tratada como una cuestión privada o conflicto familiar. Con la creciente visibilidad social del fenómeno, impulsada por la movilización de movimientos sociales, la actuación de redes de protección y la repercusión de casos de gran impacto, el tema comenzó a demandar respuestas estatales específicas. La investigación adopta un enfoque cualitativo, de naturaleza bibliográfica y documental, fundamentada en contribuciones teóricas sobre políticas públicas, especialmente en el modelo del ciclo de políticas públicas (Secchi, 2016), en el Modelo de los Múltiples Flujos de Kingdon (2003) y en las reflexiones de Dias e Matos (2012), Arretche (2012) y Sachs (2005) sobre formulación legislativa, democracia e implementación. Se analizan el Proyecto de Ley n.º 3.880/2024 y la Ley n.º 15.384/2026, examinando el proceso de identificación del problema, formación de la agenda, formulación legislativa y los desafíos relacionados con la implementación de la política pública. Se concluye que la legislación representa un avance importante en el reconocimiento jurídico de la violencia vicaria, pero su efectividad depende de la articulación entre el sistema de justicia, las políticas sociales y las redes de protección orientadas a garantizar los derechos de las mujeres, los niños y los adolescentes.

Palabras clave: Violencia Vicaria. Políticas Públicas. Violencia De Género. Agenda Pública. Protección Integral.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A violência vicária constitui uma das manifestações mais graves da violência de gênero, caracterizada pela utilização de filhos, familiares ou pessoas afetivamente vinculadas à vítima como instrumentos para causar sofrimento psicológico à mulher. Embora presente em diversas realidades sociais, esse fenômeno permaneceu durante muitos anos à margem das discussões institucionais e das respostas governamentais, sendo frequentemente reduzido à esfera privada das relações familiares. Em sua manifestação mais extrema, a violência vicária pode culminar no vicaricídio, entendido como o assassinato dos filhos ou de pessoas afetivamente vinculadas à vítima com a finalidade de atingir emocionalmente a mãe. Em sua forma extrema, esse fenômeno revela não apenas a crueldade de condutas específicas, mas também a existência de uma lacuna normativa profunda no ordenamento jurídico brasileiro.

A relevância da temática torna-se ainda mais evidente diante dos indicadores nacionais e internacionais relacionados à violência contra as mulheres. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Brasil registrou, em 2024, mais de 1.400 feminicídios e manteve índices elevados de violência doméstica e familiar contra a mulher. Em âmbito internacional, a Organização Mundial da Saúde estima que aproximadamente uma em cada três mulheres no mundo já sofreu violência física ou sexual praticada por parceiro íntimo ou por terceiros ao longo da vida. De forma complementar, a ONU Mulheres destaca que a violência de gênero permanece como uma das principais violações de direitos humanos da atualidade, afetando milhões de mulheres e meninas em diferentes contextos sociais. Embora ainda não existam estatísticas oficiais consolidadas sobre violência vicária no Brasil, tais indicadores evidenciam o contexto estrutural de desigualdade e violência de gênero no qual essa modalidade de violência se insere, reforçando a necessidade de respostas estatais específicas.

O conceito de violência vicária foi sistematizado por Vaccaro (2022), que a descreve como uma estratégia de violência de gênero baseada na instrumentalização de pessoas ou vínculos afetivos significativos para a vítima, especialmente os filhos, com o propósito de produzir sofrimento psicológico intenso.

Nas últimas décadas, entretanto, a ampliação do debate público sobre violência de gênero, associada à atuação de movimentos sociais, organizações de defesa dos direitos das mulheres e instituições de proteção à infância, contribuiu para que a violência vicária passasse a ser percebida como problema público. Esse processo de construção social e política de um problema,

pelo qual um sofrimento antes tratado como questão privada adquire reconhecimento coletivo e demanda respostas estatais específicas, é precisamente o que a teoria das políticas públicas busca compreender e analisar. Nesse contexto, a edição da Lei nº 15.384/2026 pode ser compreendida como marco relevante, na medida em que representa o momento em que o Estado formaliza sua resposta a uma demanda que progressivamente ganhou espaço na agenda pública brasileira.

A partir desse cenário, o problema de pesquisa que orienta este estudo pode ser assim formulado: em que medida a Lei nº 15.384/2026 representa uma resposta estatal ao processo de reconhecimento da violência vicária como problema público no Brasil?

Parte-se do pressuposto de que a Lei nº 15.384/2026 representa importante avanço na institucionalização da violência vicária como problema público e na ampliação da proteção jurídica às mulheres e crianças. Contudo, a efetividade dessa resposta estatal depende da capacidade de articulação entre os sistemas de justiça, assistência social, saúde e proteção à infância, de modo que a mera positivação normativa não é suficiente para assegurar a proteção integral das vítimas.

O objetivo geral consiste em analisar a Lei nº 15.384/2026 sob a perspectiva do ciclo das políticas públicas, investigando seu processo de formulação, seus fundamentos e sua inserção como instrumento de enfrentamento à violência vicária.

Como objetivos específicos, busca-se: compreender o processo de reconhecimento social e político da violência vicária como problema público; examinar a formulação legislativa da Lei nº 15.384/2026 à luz das etapas do ciclo das políticas públicas; e discutir os desafios relacionados à implementação e efetividade da resposta estatal construída para o enfrentamento desse fenômeno.

A pesquisa justifica-se pela relevância social da temática e pela necessidade de compreender como determinadas demandas sociais passam a integrar a agenda governamental e resultar na formulação de políticas públicas específicas. A persistência da violência de gênero no Brasil, evidenciada por índices alarmantes de feminicídio e de violência doméstica, exige não apenas a criação de normas, mas a avaliação crítica das condições sob as quais essas normas produzem transformação efetiva na realidade social. Além disso, o estudo contribui para o diálogo entre políticas públicas, violência de gênero e proteção integral de mulheres, crianças e adolescentes, campo de pesquisa ainda incipiente na literatura jurídica e política brasileira.

METODOLOGIA

Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, desenvolvida por meio do método de abordagem dedutivo e da análise interpretativa da literatura e dos documentos legislativos selecionados. Procedeu-se à revisão da literatura especializada sobre políticas públicas, violência de gênero e legislação pertinente, bem como ao exame do Projeto de Lei nº 3.880/2024 e da Lei nº 15.384/2026. Os marcos teóricos principais são o modelo do ciclo das políticas públicas de Secchi (2016), o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), a concepção de políticas públicas como mediação de conflitos e exercício de poder de Dias e Matos (2012), a análise da democracia e da incorporação de grupos historicamente excluídos à agenda estatal desenvolvida por Arretche (2012), os pressupostos de implementação e coordenação institucional discutidos por Sachs (2005).

Para a análise documental, foram examinados o texto original do Projeto de Lei nº 3.880/2024, sua justificativa legislativa, os pareceres emitidos durante a tramitação parlamentar e a redação final convertida na Lei nº 15.384/2026. A análise desses documentos buscou identificar os argumentos utilizados para o reconhecimento da violência vicária como problema público, os fundamentos da proposta legislativa e os elementos que contribuíram para sua incorporação à agenda governamental brasileira.

Como limitação do estudo, destaca-se o fato de que a recente promulgação da Lei nº 15.384/2026 impossibilita a realização de avaliação empírica de seus resultados, restringindo a análise às etapas de formação da agenda, formulação e potenciais desafios de implementação da política pública. Embora sejam utilizados indicadores secundários provenientes de organismos nacionais e internacionais para contextualização do problema, a pesquisa não contempla coleta própria de dados empíricos, entrevistas com formuladores de políticas públicas, operadores do sistema de justiça ou vítimas, tampouco análise quantitativa dos efeitos da Lei nº 15.384/2026.

A VIOLÊNCIA VICÁRIA COMO PROBLEMA PÚBLICO

A literatura especializada, especialmente Vaccaro (2022) e Stark (2007), demonstra que a violência vicária constitui mecanismo sofisticado de controle coercitivo e violência de gênero, caracterizado pela instrumentalização dos vínculos afetivos da vítima como estratégia de punição, dominação e sofrimento psicológico. Tal compreensão reforça a necessidade de

respostas institucionais integradas que ultrapassem a mera responsabilização penal, contemplando também ações preventivas, assistenciais e de proteção às mulheres, crianças e adolescentes.

Conforme Souza (2006), as políticas públicas constituem campo multidisciplinar voltado à compreensão das decisões e ações governamentais destinadas a enfrentar problemas coletivos. Essa perspectiva reforça a necessidade de compreender a violência vicária não apenas como fenômeno jurídico, mas como demanda social cuja resposta envolve múltiplos atores e instituições.

O estudo das políticas públicas parte de uma premissa fundamental: nem toda demanda social é automaticamente reconhecida como problema público. Para que determinada situação passe a mobilizar ações governamentais, é necessário que seja socialmente percebida como relevante, passível de intervenção estatal e merecedora de atenção coletiva. Secchi (2016) define problema público como a discrepância entre uma situação atual e uma situação considerada ideal ou desejável, desde que tal discrepância seja reconhecida por atores sociais relevantes como suscetível de correção por ação coletiva ou governamental. Não se trata, portanto, de uma condição objetiva, mas de uma construção social e política.

Essa construção envolve, necessariamente, relações de poder. Dias e Matos (2012) destacam que as políticas públicas não são produto de escolhas neutras ou meramente técnicas: elas expressam mediações entre interesses em conflito, nas quais determinados grupos conseguem fazer com que suas demandas sejam reconhecidas como problemas legítimos pelo Estado, enquanto outros permanecem marginalizados das agendas decisórias. Nesse sentido, a transformação da violência vicária em problema público não foi um processo natural ou inevitável, foi resultado de uma disputa política em que os movimentos de mulheres, os operadores do sistema de proteção e os pesquisadores do campo conseguiram afirmar que esse sofrimento não era privado, mas coletivo, não era inevitável, mas produzido por relações de dominação que o Estado tinha o dever de combater.

A violência vicária exemplifica de modo preciso o processo de construção social de um problema público descrito por Secchi (2016). Durante muitos anos, práticas de manipulação dos filhos para atingir emocionalmente mulheres foram naturalizadas ou interpretadas como conflitos decorrentes da dissolução conjugal, tratadas pelo sistema de justiça como questões de guarda ou de visita, sem que a dimensão de gênero fosse reconhecida ou nomeada. O ordenamento jurídico, ao não dispor de categoria específica para esse fenômeno, contribuía ativamente para sua

invisibilidade: ao deixar sem nome e sem tipo penal próprio condutas devastadoras, sinalizava que elas não mereciam resposta jurídica diferenciada.

A transformação da violência vicária em problema público foi favorecida pela convergência de fatores que a literatura de políticas públicas identifica como condicionantes do processo de formação da agenda: a atuação organizada de movimentos feministas, que colocaram em circulação conceitos e narrativas capazes de nomear o fenômeno; a produção científica crescente sobre violência doméstica e controle coercitivo, que forneceu bases empíricas e teóricas para o reconhecimento do problema; e a crescente visibilidade conferida pelos meios de comunicação a casos de extrema gravidade, que tornaram o sofrimento das vítimas visível para a opinião pública de modo que não podia mais ser ignorado. Dessa forma, aquilo que anteriormente era tratado como sofrimento privado passou a demandar respostas institucionais e reconhecimento jurídico específico.

Conforme Saffioti (2004), a violência contra as mulheres deve ser compreendida como fenômeno estrutural associado às relações patriarcais de poder. Sob essa perspectiva, a violência vicária não constitui episódio isolado, mas manifestação específica das desigualdades de gênero, na qual os filhos são instrumentalizados como mecanismo de controle e punição direcionado às mulheres.

Conforme Walker (1979), as dinâmicas de violência doméstica frequentemente persistem após o término da relação conjugal, assumindo novas formas de controle e punição da mulher. Tal compreensão contribui para explicar por que muitos episódios de violência vicária ocorrem em contextos de separação, disputa de guarda ou rompimento de relacionamentos afetivos.

A violência vicária insere-se em um conjunto mais amplo de categorias analíticas relacionadas à violência de gênero, estabelecendo interlocução com diferentes perspectivas teóricas que buscam compreender as dinâmicas de poder presentes nas relações abusivas. Sob a ótica do controle coercitivo, desenvolvida por Stark (2007), essa modalidade de violência configura uma estratégia extrema de dominação por meio da qual o agressor instrumentaliza pessoas emocionalmente significativas para preservar o controle e exercer poder sobre a vítima, inclusive após o término da relação conjugal.

Além disso, a violência vicária mantém estreita relação com a violência psicológica, uma vez que seu propósito não se restringe a atingir diretamente terceiros, mas, sobretudo, provocar sofrimento emocional profundo, prolongado e duradouro na mulher. O dano psicológico produzido constitui elemento central dessa forma de violência, caracterizada pela utilização dos

vínculos afetivos como instrumentos de agressão, punição e controle.

Em determinadas circunstâncias, a violência vicária também pode apresentar interfaces com a violência institucional, especialmente quando órgãos integrantes da rede de proteção, assistência ou do sistema de justiça deixam de reconhecer adequadamente os riscos envolvidos ou adotam práticas que, ainda que involuntariamente, contribuam para a perpetuação do sofrimento experimentado pelas vítimas.

Importa destacar, contudo, que a violência vicária não se confunde com a alienação parental. Enquanto esta se refere à interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente com a finalidade de prejudicar o vínculo com um dos genitores, a violência vicária constitui manifestação específica da violência de gênero direcionada à mulher, operacionalizada por meio da instrumentalização de filhos, familiares ou outras pessoas afetivamente significativas, utilizadas como mecanismos de punição, controle e produção de sofrimento emocional.

VIOLÊNCIA VICÁRIA COMO EXPRESSÃO DO CONTROLE COERCITIVO E DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO

A compreensão da violência vicária exige sua inserção no contexto mais amplo das relações de poder que estruturam a violência de gênero. Embora o conceito tenha sido sistematizado contemporaneamente por Sonia Vaccaro (2022), sua interpretação dialoga com formulações teóricas já consolidadas nos estudos feministas e nas pesquisas sobre violência doméstica. Nessa perspectiva, a violência vicária não deve ser compreendida como fenômeno isolado ou excepcional, mas como manifestação específica de mecanismos de dominação historicamente presentes nas relações de gênero.

Vaccaro (2022) define a violência vicária como uma forma de violência de gênero em que o agressor instrumentaliza filhos, familiares, animais de estimação ou outras pessoas emocionalmente significativas para a mulher com a finalidade de produzir sofrimento psicológico intenso. O objetivo principal não é atingir diretamente a vítima instrumentalizada, mas provocar dor emocional na mulher, utilizando os vínculos afetivos como instrumento de punição, vingança ou controle. A autora destaca que essa modalidade de violência frequentemente se intensifica em contextos de separação conjugal, nos quais o agressor percebe a perda de poder sobre a mulher e passa a utilizar terceiros como mecanismo de perpetuação da

violência.

Essa compreensão aproxima-se das formulações de Stark (2007) acerca do controle coercitivo. Para o autor, a violência doméstica não pode ser reduzida a episódios isolados de agressão física, devendo ser compreendida como um sistema contínuo de dominação baseado em vigilância, intimidação, manipulação emocional e restrição da autonomia da vítima. O controle coercitivo busca limitar a liberdade da mulher e preservar relações assimétricas de poder. Sob essa perspectiva, a violência vicária representa uma das expressões mais extremas desse sistema, pois amplia o alcance da violência para além da vítima direta, utilizando os vínculos afetivos como instrumento de controle e submissão.

A análise também encontra respaldo na obra de Saffioti (2004), para quem a violência contra as mulheres está inserida em uma estrutura social marcada pelo patriarcado e pela desigualdade de gênero. A autora sustenta que a violência não decorre apenas de conflitos individuais, mas de relações historicamente construídas que atribuem aos homens posições privilegiadas de poder e controle. Nesse contexto, a violência vicária pode ser interpretada como manifestação específica dessas relações desiguais, na medida em que transforma filhos e demais vínculos afetivos em mecanismos de manutenção da dominação masculina e de punição às mulheres que desafiam ou rompem relações marcadas pela violência.

As contribuições de Walker (1979) também auxiliam na compreensão desse fenômeno. Ao desenvolver a teoria do ciclo da violência, a autora demonstrou que a violência doméstica não se encerra necessariamente com o término da convivência conjugal. Em muitos casos, as estratégias de controle e agressão persistem após a separação, assumindo novas formas de manifestação. A violência vicária insere-se nesse contexto ao representar uma continuidade da violência de gênero por meio da utilização dos filhos e dos vínculos familiares como instrumentos de sofrimento e controle. Dessa forma, a ruptura da relação afetiva não significa, necessariamente, o encerramento da violência, mas pode desencadear novas estratégias de agressão.

A articulação entre as contribuições de Vaccaro (2022), Stark (2007), Saffioti (2004) e Walker (1979) permite compreender a violência vicária como fenômeno complexo que ultrapassa a esfera privada dos conflitos familiares. Trata-se de uma expressão específica da violência de gênero, sustentada por mecanismos de controle coercitivo e por estruturas históricas de desigualdade entre homens e mulheres. Essa compreensão reforça a necessidade de respostas estatais integradas, capazes de articular proteção jurídica, assistência psicossocial e políticas

públicas de prevenção, superando abordagens exclusivamente punitivas e reconhecendo a complexidade das dinâmicas que sustentam essa forma de violência.

DA AGENDA PÚBLICA À FORMULAÇÃO DA LEI N.º 15.384/2026

A compreensão do processo de inserção da violência vicária na agenda governamental pode ser aprofundada a partir do Modelo dos Múltiplos Fluxos desenvolvido por Kingdon (2003). Segundo o autor, os problemas públicos não ingressam automaticamente na agenda estatal em razão de sua gravidade objetiva. A inclusão de determinado tema entre as prioridades governamentais depende da convergência entre três fluxos: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo político.

O fluxo dos problemas refere-se ao reconhecimento social de que determinada situação exige intervenção estatal. No caso da violência vicária, esse reconhecimento foi impulsionado pela crescente visibilidade de casos concretos, pela atuação de movimentos feministas e pela produção científica que evidenciou os impactos psicológicos e sociais dessa forma de violência.

O fluxo das soluções corresponde à existência de alternativas consideradas viáveis pelos formuladores de políticas públicas. Nesse contexto, a construção legislativa de mecanismos específicos de enfrentamento à violência vicária passou a ser apresentada como alternativa institucional capaz de responder às demandas sociais emergentes.

Por fim, o fluxo político relaciona-se ao ambiente institucional e às condições favoráveis para a tomada de decisão. A ampliação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres e a crescente sensibilidade social em relação aos direitos das crianças e adolescentes contribuíram para a abertura de uma janela de oportunidade política que possibilitou a tramitação do Projeto de Lei nº 3.880/2024 e a posterior promulgação da Lei nº 15.384/2026.

Dessa forma, a entrada da violência vicária na agenda governamental brasileira pode ser compreendida como resultado da convergência desses três fluxos, evidenciando que a formulação da lei não decorreu apenas da existência do problema, mas também da presença de condições políticas e institucionais favoráveis ao seu reconhecimento estatal.

Consolidada a percepção da violência vicária como problema público, o tema passou a integrar a agenda governamental em um contexto de fortalecimento das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres e de ampliação da proteção integral à infância e à adolescência. A repercussão de casos emblemáticos, associada à mobilização de movimentos

sociais, pesquisadores e instituições de proteção, favoreceu a construção de consenso acerca da necessidade de uma resposta legislativa específica. Nesse cenário, abriu-se a janela de oportunidade descrita por Kingdon (2003), possibilitando a transformação de uma demanda social em objeto de intervenção estatal.

Arretche (2012) oferece um referencial valioso para compreender esse processo sob a perspectiva democrática. A autora demonstra que a democracia brasileira, ao longo de seu processo de consolidação, produziu mudanças substantivas por meio da incorporação de grupos historicamente excluídos à agenda estatal. Grupos que, por décadas, haviam sido tratados como "outsiders" do sistema de proteção, sem acesso a direitos específicos, sem reconhecimento institucional de suas demandas, passaram a ser incorporados como sujeitos de direitos à medida que a democratização ampliou os canais de participação e representação. O paralelo com a violência vicária é preciso: antes da Lei nº 15.384/2026, as mulheres vitimadas por essa forma específica de violência eram, no sentido técnico do termo, outsiders do sistema de proteção jurídica. A lei opera sua inclusão formal como titulares de direitos específicos, um resultado que, na perspectiva de Arretche, só é possível em contextos democráticos capazes de incorporar novas demandas à agenda estatal.

Nesse cenário, o Projeto de Lei nº 3.880/2024 surge como resposta institucional ao problema identificado. Sua tramitação evidencia o reconhecimento político da violência vicária como fenômeno distinto e merecedor de tratamento normativo próprio. A análise de sua exposição de motivos e dos pareceres que o acompanharam revela que a narrativa construída em torno de casos emblemáticos operou de modo decisivo na consolidação do consenso político: o sofrimento concreto de mulheres e crianças reais tornou-se argumento político capaz de sustentar a proposta legislativa e mobilizar apoio parlamentar.

Cabe notar, com Dias e Matos (2012), que a escolha pela criminalização como estratégia central da resposta estatal não é neutra: é uma decisão política que expressa a opção do Estado por determinado instrumento de intervenção dentre outros igualmente disponíveis preventivos, educativos, de suporte psicossocial, de articulação intersetorial. A prevalência do instrumento penal reflete tanto a lógica institucional dominante no processo legislativo brasileiro, que tende a recorrer à expansão do Direito Penal como resposta preferencial a demandas por proteção, quanto a pressão política por respostas simbólicas imediatas, que sinalizem claramente a reprovação estatal de condutas percebidas como inaceitáveis. A aprovação da Lei nº 15.384/2026 representa, portanto, não apenas uma inovação técnico-normativa, mas o resultado de um

processo político de formulação de políticas públicas no qual diferentes atores sociais e institucionais participaram da construção da solução adotada pelo Estado.

Nesse contexto, é importante reconhecer que a criação de novos tipos penais nem sempre produz redução efetiva dos fenômenos sociais que pretende combater. A literatura crítica sobre políticas públicas e expansão do Direito Penal demonstra que respostas predominantemente punitivas podem assumir caráter simbólico quando desacompanhadas de medidas preventivas, educativas e assistenciais. Assim, embora a criminalização da violência vicária e a criação do tipo penal do vicaricídio representem importante avanço no reconhecimento jurídico do problema, a efetividade da proteção estatal dependerá da implementação articulada de políticas públicas voltadas ao acolhimento das vítimas, fortalecimento das redes de proteção e prevenção das múltiplas formas de violência de gênero.

A discussão acerca da tipificação penal da violência vicária também tem sido objeto de análise na doutrina jurídica contemporânea. Norte Filho, Santos e Santos (2025), ao examinarem a proposta de criminalização do homicídio vicário no Brasil, destacam que o reconhecimento jurídico dessa modalidade de violência contribui para sua visibilidade normativa e estatística, mas alertam para os riscos do expansionismo penal e para a necessidade de compatibilização da nova figura típica com os princípios da legalidade, proporcionalidade e intervenção mínima. Os autores sustentam que a eficácia da resposta estatal depende não apenas da criação de novos tipos penais, mas também da articulação entre mecanismos de proteção, prevenção e acompanhamento psicossocial das vítimas, perspectiva que reforça a compreensão da violência vicária como problema público complexo e multidimensional.

Dessa forma, a promulgação da Lei nº 15.384/2026 representa a institucionalização de uma demanda social que percorreu as etapas de construção do problema, formação da agenda e formulação de alternativas, evidenciando a atuação do Estado na transformação de reivindicações sociais em políticas públicas formais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO: A LEI N.º 15.384/2026 COMO RESPOSTA ESTATAL

A Lei nº 15.384/2026 constitui importante avanço no reconhecimento jurídico da violência vicária, contribuindo para a visibilidade institucional de práticas anteriormente pouco identificadas pelos órgãos de proteção e pelo sistema de justiça. A Lei nº 15.384/2026 promoveu dupla inovação normativa: de um lado, incorporou a violência vicária ao rol das formas de

violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei Maria da Penha; de outro, instituiu o crime de vicariocídio mediante a criação do art. 121-B do Código Penal. Essa dupla inovação demonstra que a resposta estatal combinou mecanismos de reconhecimento jurídico da violência de gênero com instrumentos de responsabilização penal, ampliando o alcance protetivo do ordenamento jurídico brasileiro.

Quadro 1 – Mudanças promovidas pela Lei nº 15.384/2026 no enfrentamento da violência vicária

Situação anterior à Lei nº 15.384/2026	Situação posterior à Lei nº 15.384/2026
Violência vicária sem previsão legal expressa no ordenamento jurídico brasileiro.	Reconhecimento normativo da violência vicária como forma de violência doméstica e familiar contra a mulher.
Ausência de enquadramento jurídico específico para condutas de instrumentalização dos vínculos afetivos.	Inclusão da violência vicária entre as formas de violência previstas na Lei Maria da Penha.
Inexistência de tipo penal específico para homicídios praticados com a finalidade de atingir emocionalmente a mulher.	Criação do crime de vicariocídio por meio do art. 121-B do Código Penal.
Proteção fragmentada e dependente de interpretações extensivas da legislação existente.	Ampliação da proteção jurídica às mulheres, crianças e adolescentes vítimas dessa modalidade de violência.
Baixa visibilidade institucional do fenômeno nos sistemas de justiça e proteção social.	Reconhecimento estatal da violência vicária como problema público merecedor de resposta específica.

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 15.384/2026.

O reconhecimento normativo tem também dimensão democrática relevante. Na perspectiva de Arretche (2012), a incorporação de uma demanda de grupos historicamente excluídos à legislação nacional expressa o funcionamento dos mecanismos democráticos de ampliação de direitos. A lei não é apenas técnica jurídica: é expressão política de que a comunidade, por meio de seus representantes, reconhece determinadas formas de sofrimento como inaceitáveis e decide que o Estado tem o dever de proteger as vítimas e responsabilizar os agressores. Nesse sentido, a Lei nº 15.384/2026 representa, simultaneamente, resultado de um processo democrático e instrumento de aprofundamento dos direitos das mulheres.

Entretanto, a literatura sobre políticas públicas demonstra que a formulação legislativa representa apenas uma etapa do processo de construção das respostas estatais. Sachs (2005) é enfático ao afirmar que a efetividade de políticas públicas depende da combinação de quatro elementos: ação estatal com objetivos claros, investimentos suficientes, coordenação institucional entre os diferentes atores e serviços envolvidos, e capacidade real de implementação. A ausência de qualquer um desses elementos compromete a capacidade da política de produzir as transformações pretendidas, independentemente da qualidade técnica da norma que a fundamenta.

Sob essa perspectiva, a Lei nº 15.384/2026, embora represente passo necessário, apresenta fragilidades estruturais nos planos da implementação e da avaliação que podem comprometer sua efetividade prática. No plano da implementação, a lei não estabelece mecanismos claros de articulação entre o sistema de justiça criminal, as varas de família, os serviços de saúde mental, a assistência social e os órgãos de proteção à criança e ao adolescente. A violência vicária é, por definição, um fenômeno que atravessa múltiplas dimensões, penal, civil, psicossocial e assistencial, cuja resposta efetiva exige coordenação entre diferentes instâncias. Sem essa arquitetura intersetorial, a implementação corre o risco de fragmentação: cada órgão atua segundo sua lógica institucional própria, sem que o conjunto produza a proteção integral pretendida pela norma.

Além disso, a implementação da política demanda capacitação profissional dos operadores do sistema de proteção, delegados, promotores, juizes, assistentes sociais, profissionais de saúde, produção de protocolos específicos de atendimento às vítimas, fortalecimento das redes de proteção locais e integração entre os diversos serviços públicos envolvidos. A ausência desses elementos, que Sachs (2005) agruparia sob a categoria de "capacidade de implementação", pode limitar o alcance dos objetivos pretendidos pela legislação, produzindo o que a teoria das políticas públicas denomina de "implementation gap": a distância entre o texto da norma e os efeitos concretos que ela produz na realidade social.

No plano da avaliação, última etapa do ciclo das políticas públicas segundo Secchi (2016), a lei também apresenta lacunas relevantes. A ausência de indicadores de desempenho, metas mensuráveis e instâncias de monitoramento dos resultados impede que o Estado afira, ao longo do tempo, se a resposta estatal está produzindo os efeitos protetivos esperados. Sem avaliação sistemática, priva-se o poder público do feedback necessário para aprimorar continuamente a política, mecanismo que Secchi considera indispensável para o aprendizado institucional e a adaptação das políticas às necessidades reais das populações que pretendem proteger.

Assim, embora a Lei nº 15.384/2026 represente resposta estatal relevante ao problema da violência vicária, sua efetividade dependerá da capacidade institucional do Estado de transformar o reconhecimento jurídico em ações concretas de proteção e prevenção. A simples existência da norma não garante, por si só, a prevenção das violências ou a proteção integral das vítimas: essa garantia requer investimento contínuo em capacidade institucional, articulação intersetorial e avaliação sistemática dos resultados alcançados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar a Lei nº 15.384/2026 a partir da perspectiva do ciclo das políticas públicas, compreendendo o processo que levou a violência vicária da invisibilidade social ao reconhecimento estatal. A análise desenvolvida ao longo das seções precedentes permite formular sínteses conclusivas que respondem ao problema de pesquisa formulado na introdução.

Os resultados da pesquisa demonstram que a violência vicária constitui manifestação específica da violência de gênero, sustentada por mecanismos de controle coercitivo e por estruturas históricas de desigualdade que permanecem presentes nas relações sociais contemporâneas.

Verificou-se que a transformação da violência vicária em problema público não foi processo natural ou inevitável, mas resultado de uma construção social e política que envolveu a mobilização de movimentos feministas, a produção científica sobre violência doméstica e a visibilidade conferida pelos meios de comunicação a casos de extrema gravidade. Esse processo ilustra, de modo preciso, a tese de Secchi (2016) segundo a qual problemas públicos são construções sociais dependentes da percepção coletiva de que determinadas situações são indesejáveis e passíveis de intervenção estatal, e confirma a análise de Dias e Matos (2012) sobre o papel das relações de poder na definição de quais demandas sociais o Estado reconhece como legítimas.

Observou-se que a formação da agenda e a consequente formulação legislativa expressam um processo democrático no sentido descrito por Arretche (2012): a incorporação de grupos historicamente excluídos à titularidade de direitos específicos de proteção, possibilitada pelo funcionamento dos mecanismos democráticos de representação e participação. A Lei nº 15.384/2026 representa, nesse sentido, resultado de uma disputa política vencida pelos movimentos de mulheres e seus aliados institucionais, e não apenas uma inovação técnico-normativa.

Todavia, conclui-se que a efetividade da política pública não depende exclusivamente da existência da legislação. À luz dos critérios de Sachs (2005), a concretização dos objetivos pretendidos exige ação estatal com objetivos claros, investimentos suficientes, coordenação institucional e capacidade real de implementação, elementos que a lei, por si só, não assegura. A ausência de mecanismos de articulação intersetorial, de programas de capacitação profissional e

de indicadores de avaliação representa lacuna estrutural que pode comprometer a efetividade prática da norma e ampliar a distância entre o texto legal e a proteção real das vítimas.

À luz do modelo de Kingdon (2003), observa-se que a violência vicária alcançou a agenda governamental brasileira em razão da convergência entre o reconhecimento social do problema, a disponibilidade de alternativas institucionais e a existência de condições políticas favoráveis à intervenção estatal.

Assim, os resultados obtidos corroboram o pressuposto inicialmente adotado, segundo o qual a Lei nº 15.384/2026 representa avanço relevante no reconhecimento institucional da violência vicária, mas sua efetividade dependerá da capacidade do Estado de implementar respostas intersetoriais capazes de transformar o reconhecimento jurídico em proteção concreta às vítimas. Os resultados indicam que a legislação constitui importante marco na institucionalização da violência vicária como problema público, embora apresente desafios relacionados à implementação intersetorial e à avaliação de sua efetividade.

Além disso, os resultados sugerem que o enfrentamento da violência vicária exige a superação de respostas exclusivamente penais, demandando estratégias intersetoriais que articulem proteção social, atenção psicossocial e garantia de direitos, de modo a assegurar efetiva proteção às mulheres, crianças e adolescentes.

Por fim, sugere-se a realização de pesquisas futuras voltadas à análise empírica da implementação da Lei nº 15.384/2026, especialmente quanto aos seus impactos sobre o funcionamento das instituições responsáveis pela proteção de mulheres, crianças e adolescentes. Estudos capazes de mensurar os efeitos concretos da lei sobre os índices de violência vicária e sobre o acesso das vítimas ao sistema de proteção serão indispensáveis para a avaliação continuada desta política pública e para a formulação de respostas institucionais mais efetivas, que coloquem a proteção integral das mulheres e crianças no centro das prioridades do Estado brasileiro.

Nesse sentido, a efetividade da resposta estatal não dependerá exclusivamente da inovação legislativa, mas da capacidade de integrar a proteção penal a políticas públicas de prevenção, acolhimento e assistência às vítimas. Conforme destacam Norte Filho, Santos e Santos (2025), o reconhecimento jurídico do fenômeno representa avanço importante para sua visibilidade institucional, mas sua eficácia concreta exige atuação articulada entre o sistema de justiça, a rede de proteção social e os mecanismos de enfrentamento à violência de gênero.

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

No desenvolvimento da pesquisa intitulada "Da Agenda Pública à Resposta Estatal: a Lei nº 15.384/2026 e o Enfrentamento da Violência Vicária no Brasil", foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial de forma complementar e auxiliar em etapas específicas da investigação científica e da redação acadêmica. O emprego dessas ferramentas teve caráter instrumental, sem substituição da análise crítica, da autonomia intelectual ou da responsabilidade autoral da pesquisadora.

Na etapa de busca e mapeamento da literatura científica, foram utilizadas as ferramentas ChatGPT e Claude para apoio na identificação de referências potencialmente relevantes ao tema investigado, na elaboração de resumos preliminares e na organização de informações relacionadas ao objeto de estudo. As indicações bibliográficas e demais sugestões fornecidas pelas ferramentas foram submetidas à verificação, análise crítica e validação pela autora, que realizou de forma autônoma a seleção final dos materiais efetivamente incorporados à pesquisa. Durante a construção da estratégia metodológica, o ChatGPT foi empregado como recurso de apoio para avaliação da viabilidade do desenho da pesquisa e para a obtenção de sugestões de aperfeiçoamento metodológico. As contribuições apresentadas pela ferramenta foram consideradas de forma parcial e utilizadas apenas como subsídio para reflexão e tomada de decisão, permanecendo sob responsabilidade exclusiva da autora a definição dos procedimentos metodológicos adotados.

As ferramentas ChatGPT e Claude também foram utilizadas para apoio à redação acadêmica, especialmente em atividades relacionadas à melhoria da clareza textual, reformulação de trechos, organização argumentativa e aperfeiçoamento da linguagem científica. Adicionalmente, o ChatGPT foi utilizado para revisão textual, oferecendo sugestões voltadas à gramática, coesão, coerência e fluidez da escrita. Em alguns casos, trechos reformulados com auxílio das ferramentas foram incorporados ao texto final, sempre após revisão crítica, validação e adequação realizadas pela autora.

A autora declara ter realizado a leitura, conferência e validação de todo o conteúdo utilizado ao longo da pesquisa, bem como a revisão crítica das sugestões produzidas pelas ferramentas de inteligência artificial empregadas. As interpretações, argumentos, escolhas metodológicas, seleção bibliográfica, análises desenvolvidas e conclusões apresentadas no trabalho permanecem sob responsabilidade integral da autora.

As ferramentas de inteligência artificial foram utilizadas exclusivamente como apoio à pesquisa e à redação acadêmica, não sendo reconhecidas como autoras do trabalho nem responsáveis pelo conteúdo científico apresentado.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Fiocruz, 2012.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 1 jun. 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/115384.htm. Acesso em: 1 jun. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.880, de 2024**. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para incluir a violência vicária dentre as definições de violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2462009>. Acesso em: 1 jun. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 3.880, de 2024**: histórico legislativo. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-3880-2024>. Acesso em: 1 jun. 2026.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 1 jun. 2026.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2003.

NORTE FILHO, Antônio Ferreira do; SANTOS, Sofia Martins Prazeres dos; SANTOS, Andrew Gabriel Amaro Batista. Homicídio vicário no direito penal brasileiro: proposta legislativa e consequências no ius puniendi estatal. **Revista DCS**, v. 22, n. 83, p. 1-14, 2025. DOI: 10.54899/dcs.v22i83.3564.

SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial no nosso tempo. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 1 jun. 2026.

STARK, Evan. **Coercive control**: how men entrap women in personal life. New York: Oxford University Press, 2007.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Femicides in 2023**: Global estimates of intimate partner/family member femicides. Vienna: UNODC, 2024.

UN WOMEN. **Progress on the Sustainable Development Goals**: The Gender Snapshot 2024. New York: UN Women, 2024. Disponível em: <https://www.unwomen.org>. Acesso em: 1 jun. 2026.

VACCARO, Sonia. **Violencia vicaria**: golpe irreparable a las madres. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2022.

WALKER, Lenore E. **The battered woman**. New York: Harper & Row, 1979.

WALKER, Lenore E. **The battered woman syndrome**. 4. ed. New York: Springer Publishing Company, 2017.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Violence against women prevalence estimates, 2018**: global, regional and national prevalence estimates. Geneva: World Health Organization, 2021. Disponível em: <https://www.who.int/publications>. Acesso em: 1 jun. 2026.