

**Ovídio Macedo Oliveira**

Mestrando em Direito na USP. Advogado.  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2981068272324323>.  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-4661-1687>.  
E-mail: [ovidio\\_mo@hotmail.com](mailto:ovidio_mo@hotmail.com).

**Jéssica Painkow Rosa Cavalcante**

Doutora em Direito Público (Unisinos). Advogada.  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4024280261959707>.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6325-5735>.  
E-mail: [jessica.pr@unitins.br](mailto:jessica.pr@unitins.br).

**Resumo:** O artigo analisa como a omissão legislativa afeta a efetividade de direitos constitucionais destinados à redução das desigualdades de gênero. Examina três dispositivos da Constituição Federal de 1988 dependentes de regulamentação: o art. 7º, I, sobre proteção contra dispensa arbitrária; o art. 245, relativo à indenização estatal a vítimas de crimes; e o art. 23, parágrafo único, que prevê cooperação federativa. A pesquisa utiliza abordagem teórico-normativa, com revisão bibliográfica e documental, para demonstrar que a ausência de regulamentação compromete a concretização de direitos fundamentais das mulheres, produzindo impactos sociais, econômicos e institucionais mensuráveis. Conclui-se que a inércia legislativa opera como mecanismo estrutural de manutenção das desigualdades de gênero, ao impedir que garantias constitucionais alcancem sua plena eficácia no cotidiano das mulheres brasileiras.

**Palavras-chave:** Constituição. Mulheres. Direitos. Omissão. Gênero.

**Abstract:** The article analyzes how legislative omission affects the effectiveness of constitutional rights aimed at reducing gender inequalities. It examines three provisions of the 1988 Brazilian Constitution that depend on regulation: art. 7, I, on protection against arbitrary dismissal; art. 245, concerning state compensation for crime victims; and art. 23, sole paragraph, regarding federative cooperation. The study employs a theoretical and normative approach, based on literature and document analysis, to demonstrate that the lack of regulation undermines the material effectiveness of women's fundamental rights and produces measurable social, economic and institutional impacts. It concludes that legislative inertia functions as a structural mechanism that maintains gender inequalities by preventing constitutional guarantees from being fully realized in women's daily lives.

**Keywords:** Constitution. Women. Rights. Omission. Gender.

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 inaugurou no Brasil um marco político-jurídico orientado pelo constitucionalismo social, comprometido com a redução das desigualdades e a proteção de grupos vulneráveis. Contudo, a distância entre a promessa normativa e sua implementação revela um cenário de tensões estruturais: diversos dispositivos constitucionais dependem de regulamentação infraconstitucional para produzir efeitos concretos, e, em muitos casos, essa regulamentação jamais foi editada.

A discussão sobre a eficácia das normas constitucionais insere-se em um problema clássico do direito constitucional: o contraste entre o conteúdo formal das garantias e a sua realização material. Tal problemática se agrava diante da inércia legislativa, compreendida como a omissão do Poder Legislativo em editar normas necessárias à plena efetivação dos comandos constitucionais. Nesse sentido, José Afonso da Silva (2004) caracteriza como normas de eficácia limitada aquelas que não produzem seus efeitos essenciais de imediato, exigindo complementação legislativa para que possam ser plenamente aplicadas. Conforme o autor, são:

(...) todas as que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do estado. (Silva, 2004, p. 82-83).

Conforme Leite (2020, p. 113), a omissão legislativa manifesta-se quando o legislador deixa de cumprir total ou parcialmente o dever de regulamentar conteúdos constitucionais cuja execução depende de lei posterior. Dados recentes indicam que, atualmente, 197 dispositivos constitucionais permanecem sem regulamentação, dos quais 94 nunca receberam sequer uma proposição legislativa (Câmara dos Deputados, 2025).

No âmbito dos direitos das mulheres, tal omissão adquire contornos ainda mais graves. A falta de regulamentação de dispositivos centrais aprofunda desigualdades de gênero, fragiliza mecanismos de proteção e compromete a materialidade dos direitos previstos na Constituição. Dessa forma, a promessa constitucional converte-se, em muitos casos, em enunciado simbólico, desvinculado de instrumentos institucionais capazes de garantir sua eficácia.

Nesse contexto, o problema que orienta este estudo consiste em compreender como a persistente omissão legislativa na regulamentação de dispositivos constitucionais destinados à proteção social contribui para a manutenção das desigualdades de gênero no Brasil, gerando impactos diretos na autonomia econômica, na segurança, na integridade física e na inclusão social das mulheres.

A justificativa deste artigo fundamenta-se na relevância jurídica, política e social do tema. Em um cenário em que direitos constitucionais formalmente garantidos não são acompanhados de políticas públicas ou instrumentos normativos que permitam sua aplicação concreta, a desigualdade de gênero deixa de ser apenas um fenômeno cultural ou histórico, passando a ser reproduzida também por falhas estruturais do sistema jurídico. A análise dessas omissões torna-se, portanto, imprescindível para compreender os limites da Constituição de 1988 enquanto instrumento de transformação social e para identificar pontos críticos que impedem a efetivação de direitos fundamentais das mulheres.

Do ponto de vista teórico, o artigo se sustenta no constitucionalismo social, na teoria da eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais e em abordagens críticas que relacionam desigualdade de gênero, omissão estatal e insuficiência estrutural das políticas públicas. A discussão dialoga com José Afonso da Silva, George Salomão Leite, Flávia Piovesan, Paulo Bonavides e a literatura feminista contemporânea que analisa a função do Estado na reprodução ou mitigação de desigualdades.

O objetivo deste estudo é analisar como a ausência de regulamentação de determinados dispositivos da Constituição de 1988 contribui para a manutenção das desigualdades de gênero no Brasil. Especificamente, examinam-se três omissões constitucionais com impacto direto na

desigualdade de gênero: o art. 7º, I, relativo à proteção contra a dispensa arbitrária; o art. 245, que trata da assistência estatal a vítimas de crimes dolosos; e o art. 23, parágrafo único, referente à cooperação federativa para a implementação de políticas públicas.

A metodologia adotada baseia-se em revisão bibliográfica, análise documental e estudo teórico-normativo dos dispositivos constitucionais não regulamentados. A partir dessa abordagem, examinam-se os efeitos práticos da omissão legislativa na garantia de direitos fundamentais das mulheres, utilizando dados oficiais e literatura especializada como base empírica e conceitual. O estudo busca compreender de que modo a ausência de regulamentação legislativa contribui para a manutenção e o aprofundamento das desigualdades de gênero no Brasil.

## Relações entre a omissão legislativa e a desigualdade de gênero

Sob o prisma histórico, os direitos sociais não foram garantidos da mesma forma que os antigos direitos liberais, haja vista que na transição para o constitucionalismo social já havia poderes colocados e uma ordem vigente que visava ser mantida.

O advento dos documentos constitucionais que os continham é produto da sociedade industrial, e, portanto, marcado por conflitos, conteúdos dinâmicos, pluralismo e da tensão entre igualdade e liberdade. Isso resultou em cartas políticas repletas de conteúdos programáticos, em que, por preverem ação positiva do estado, encontrava limites para sua execução fática. Nesse sentido, Bonavides (2021, p. 385) comenta: “(...) os direitos sociais fundamentais, conforme perspicazmente assinalou *Leibholz*, pertenciam à esfera dos direitos que o Estado “concede” (*gewährt*) mas não “garante” (*gewährleistet*)”.

No contexto da proteção à mulher, os direitos sociais se destacam, pois são entre eles que se encontram comandos constitucionais de prestações positivas do Estado, ou seja, revelam um fazer por parte do Estado (Bulos, 2021), e, portanto, são neles que se encontram comandos para criações de políticas públicas e regulamentações legais que buscam suprir as desigualdades de gênero.

A diferença entre a igualdade formal e igualdade material é clara quando se trata destes direitos, sendo a mera proibição da discriminação de forma meramente juspositivista algo que não garante a verdadeira igualdade, nesse sentido, Flávia Piovesan (2025, p. 265) atesta que “a proibição da exclusão, em si mesma, não resulta automaticamente na inclusão. Logo, não é suficiente proibir a exclusão quando o que se pretende é garantir a igualdade de fato”.

A omissão legislativa, quando examinada à luz dos direitos das mulheres, revela não apenas um problema técnico de eficácia normativa, mas uma dinâmica estrutural de reprodução da desigualdade. Exemplo de dispositivo constitucional deste tipo é o Art. 7º, XX (CF/88), que prevê lei que regulamente o mercado de trabalho da mulher mediante incentivos específicos:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei. (Brasil, 1988).

Este dispositivo se classifica tipicamente como norma de eficácia limitada, pois anuncia um direito (proteção do trabalho de mercado da mulher), mas relega a tarefa de o efetivar para o legislador, por meio de legislação infraconstitucional.

No caso deste artigo, a lei que o regulamenta foi criada no ano de 1999 (Lei nº 9.799/1999), que alterou a CLT para incluir dispositivos que proíbem práticas discriminatórias, vedou anúncios de emprego direcionados apenas aos homens, proibiu a exigência do atestado de gravidez e impediu a diferença salarial, funcional ou de promoção por motivo de sexo

Mais recentemente, a Lei nº 14.457 contribuiu adiante na regulamentação do dispositivo, instituindo o chamado “programa emprega + mulheres”, destinado à inserção e manutenção das mulheres no mercado de trabalho.

Porém, embora o art. 7º, XX, da Constituição Federal constitua exemplo de norma de eficácia limitada já regulamentada, o mesmo não ocorre com diversos outros dispositivos que, passados 37 anos de vigência constitucional, ainda carecem de regulamentação infraconstitucional e, por consequência, de plena efetividade.

A seguir, procede-se à análise de três casos emblemáticos: o art. 7º, I; o art. 245; e o art. 23, parágrafo único.

### **Vedação da dispensa arbitrária**

A análise da vedação da dispensa arbitrária revela, de forma particularmente nítida, a distância entre a promessa constitucional de proteção ao trabalhador e sua concretização normativa. Embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido um robusto catálogo de direitos sociais, vários dispositivos dependem de regulamentação infraconstitucional para produzirem plena eficácia. Entre esses casos encontra-se o art. 7º, I, que consagra a proteção da relação de emprego contra a despedida arbitrária ou sem justa causa, condicionando sua efetividade à edição de lei complementar.

Trata-se de um exemplo emblemático de como a ausência de regulamentação legislativa pode neutralizar comandos constitucionais centrais, especialmente em matéria trabalhista, cuja concretização depende de mecanismos jurídicos específicos para delimitar direitos, deveres e formas de responsabilização. A inexistência dessa lei complementar mantém o país em um cenário de fragilidade normativa, em que o direito constitucionalmente assegurado permanece, na prática, esvaziado.

Nesse contexto, torna-se pertinente examinar de modo aprofundado o conteúdo do art. 7º, I, bem como as soluções provisórias adotadas pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, suas limitações e seus impactos, com atenção particular aos efeitos diferenciados sobre grupos vulneráveis, como as mulheres e, sobretudo, as gestantes. Tomaremos a norma expressa no inciso I do Art. 7º da CF:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos. (Brasil, 1988).

A lei complementar a qual a norma se refere até hoje não foi aprovada pelo Congresso Nacional e, portanto, o direito de relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa carece de regulamentação infraconstitucional.

Sem a lei complementar, o direito permanece inaplicado, e o Brasil mantém um dos regimes mais permissivos do mundo para a demissão imotivada, diferentemente de países como Alemanha, França e Portugal e Japão, onde há forte proteção contra dispensa arbitrária (Terra, 2009).

Especialmente para a mulher, existe uma preocupação social maior em relação à dispensa arbitrária, haja vista que a figura da mulher gestante constitui uma das causas de demissão arbitrária comum, o que afeta as mulheres de forma desproporcional, pois do ponto de vista histórico, muitas mulheres ficaram restritas ao espaço doméstico por terem de cumprir a função social de mães, donas de casa e esposas (Santos, 2019, p. 60).

Em razão da frequência em que casos de despedida arbitrária ocorrem e das necessidades materiais, a norma é regulada provisoriamente pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em seu Art. 10, caput e incisos:

Art. 10. Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7º, I, da CF:

I - fica limitada a proteção nele referida ao aumento, para quatro vezes, da porcentagem prevista no art. 6º, “caput” e § 1º, da Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966;

II - fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa

a) do empregado eleito para cargo de direção de comissões internas de prevenção de acidentes, desde o registro de sua candidatura até um ano após o final de seu mandato;

b) da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. (Brasil, 1988).

Embora a alínea *b*, do art. 10 do ADCT, assegure que a empregada gestante não pode ser demitida arbitrariamente, viabilizando a correspondente tutela judicial, tal proteção foi formalmente acrescida ao texto transitório apenas em 2014 pela LCP nº 146. Em vez de regulamentar integralmente o art. 7º, I, o legislador optou por ampliar uma previsão provisória, mantendo o regime de proteção apoiado em solução transitória, e não em lei complementar própria, como exige o constituinte originário.

A jurisprudência trabalhista e constitucional reforça a percepção de que, diante da ausência de lei complementar regulamentadora do art. 7º, I, a proteção da gestante contra a dispensa arbitrária foi construída de forma fragmentada e progressiva pelos tribunais. O Tribunal Superior do Trabalho, por meio da Súmula 244, I, II e III, consolidou entendimento de que a estabilidade gestacional independe do tipo contratual, alcança contratos por prazo determinado e não exige ciência prévia do empregador acerca da gravidez. Em paralelo, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 629.053 (Tema 497), firmou a tese de que a garantia constitucional prevista no art. 10, II, *b*, do ADCT independe do conhecimento do empregador sobre o estado gravídico no momento da dispensa.

Esses avanços pretorianos, embora relevantes, revelam uma contradição estrutural: a robusta proteção reconhecida pelos tribunais convive com a persistente omissão legislativa, que mantém a matéria ancorada em soluções provisórias e interpretação judicial, em vez de regulamentação normativa estável, sistemática e abrangente.

Além disso, a Lei nº 9.029/1995 veda práticas discriminatórias como a exigência de atestados de gravidez ou esterilização para contratação ou manutenção do vínculo laboral. Contudo, essa legislação não disciplina especificamente a dispensa da gestante nem estabelece sanções próprias e suficientes ao empregador, deixando intacta a lacuna normativa que impede a plena efetividade da garantia constitucional.

Essa ausência de normatização faz com que a proibição da dispensa arbitrária da gestante permaneça programática e insuficientemente concretizada. Ao deixar de definir hipóteses de dispensa arbitrária, mecanismos de responsabilização e procedimentos específicos para proteção da maternidade, o legislador priva a Constituição de instrumentos adequados para garantir eficácia plena a esse direito social.

A própria estabilidade conferida à gestante possui caráter temporário, uma vez que o art. 10 do ADCT condiciona sua vigência à futura regulamentação do art. 7º, I da Constituição. Como observa Santos (2019, p. 59), trata-se de estabilidade provisória, limitada ao período previsto pelo constituinte enquanto não editada a lei complementar pertinente.

Apesar de sua finalidade transitória, o art. 10 do ADCT permanece em vigor há 37 anos, funcionando como substituto normativo permanente. Nesse sentido, Santos (2019, p. 59) pontua que “como se nota, a norma [art. 10] prevê estabilidade de caráter provisório, pois tem duração apenas do período previsto constitucionalmente”. Essa permanência anômala demonstra uma distorção da lógica constitucional dos atos transitórios e configura verdadeira inconstitucionalidade material por omissão, pois revela que a falta de regulamentação transformou uma solução provisória em regime duradouro, insuficiente e estruturalmente incompleto.

Tal situação reforça o argumento de que a omissão legislativa atua como mecanismo de manutenção das desigualdades de gênero, ao impedir que a proteção constitucional à gestante seja disciplinada por regime jurídico completo, coerente e eficiente.

Por fim, cumpre destacar que a intenção do constituinte originário foi conferir tratamento normativo específico e sistemático ao tema por meio de lei complementar própria, o que jamais foi cumprido. Trata-se, portanto, de lacuna constitucional evidente, cuja ausência continua a comprometer a plena efetivação dos direitos das mulheres no mercado de trabalho.

## **Indenização às mulheres vítimas de crime**

Uma vez examinadas as limitações impostas pela ausência de regulamentação do art. 7º, I, é possível avançar para outro exemplo emblemático de direito constitucional cuja eficácia permanece comprometida pela omissão legislativa: a indenização estatal às vítimas de crimes violentos. Trata-se de tema especialmente sensível quando se considera a posição estruturalmente vulnerável

das mulheres diante das dinâmicas de violência no Brasil, bem como a frequência com que tais violações produzem danos materiais, psicológicos e sociais profundos.

A previsão constitucional contida no art. 245 revela a intenção do constituinte originário de assegurar uma resposta estatal mínima às vítimas e seus dependentes, sobretudo em situações em que o autor do delito é insolvente ou inacessível. Contudo, a ausência de regulamentação inviabiliza a concretização desse direito e expõe um cenário de profunda desconexão entre o texto constitucional e a realidade vivida pelas mulheres que sofrem violência. A seguir, apresenta-se a redação do dispositivo. Conforme a literalidade do artigo:

Art. 245. A lei disporá sobre as hipóteses e condições em que o Poder Público dará assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso, sem prejuízo da responsabilidade civil do autor do ilícito. (Brasil, 1988).

Trata-se, também, de norma de eficácia limitada, na qual nunca houve regulamentação (Câmara dos Deputados, 2025), por mais que houve tentativa de regulamentá-la por meio do PL 3.503/2004 (convertido no Senado no PL 269/2004), que criaria o Fundo Nacional de Assistência às Vítimas de Crimes Violentos (FUNAV). Contudo, o projeto permanece em tramitação desde 2004, sem qualquer avanço, o que configura omissão legislativa e revela o desinteresse estatal em estruturar um sistema nacional de proteção às vítimas.

A regulamentação desse artigo se atenta para a hipótese extremamente comum de o autor do delito de um crime doloso ser condenado criminalmente e revelar-se insolvente, ou seja, não há meios de reparar o dano. Nesses casos, caberia ao Estado indenizar a vítima pelos prejuízos sofridos, mas a ausência de lei específica impede a concretização desse comando constitucional. Assim, apesar de a Constituição prever o dever estatal de assistência, o Estado brasileiro não indeniza as vítimas de crimes dolosos, contrariando a lógica do constitucionalismo social, que pressupõe um Estado garantidor capaz de assegurar prestações positivas mínimas quando os direitos fundamentais são gravemente violados.

Nesse sentido, a falta de regulamentação também afronta a teoria da dignidade da vítima, consolidada no plano internacional, que reconhece o direito à reparação como parte da restauração da dignidade humana diante do trauma causado pelo ilícito. Em modelos contemporâneos de proteção, a vítima não é compreendida apenas como sujeito passivo do sistema penal, mas como titular de direitos próprios, cuja reparação integra o conceito de justiça substantiva.

A indenização estatal é algo que, em diversos outros países, ocorre de forma comum há bastante tempo, sendo direito consagrado pela Declaração dos Princípios Básicos de Justiça para as Vítimas de Delitos e Abuso de Poder da ONU de 1945, pela Resolução nº 60/147 da ONU, pelo Estatuto do Tribunal Penal Internacional e pela Recomendação CM/Rec 2023 do Conselho da Europa (Azambuja, 2024). Em ordenamentos como o da Alemanha, que instituiu desde 1976 o *Bundesentschädigungsgesetz*; o do Reino Unido, com o *Criminal Injuries Compensation Scheme* de 1964; o da França, que desde 1990 opera o *Fonds de Garantie des Victimes*; e, nos Estados Unidos, com o *Victim Compensation Program* estruturado em todos os estados desde a década de 1980, a reparação estatal é reconhecida como componente central de um sistema de justiça sensível às vítimas. A falta de regulamentação desse direito no Brasil, apesar de sua simplicidade e antiguidade em diversos ordenamentos jurídicos, evidencia a inclinação do Estado brasileiro de seguir na contramão dessas tendências internacionais.

Ao analisar os dados do anuário de 2025 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, percebemos que as mulheres são a maioria das vítimas de violência doméstica e sexual. Tendo havido 3870 mulheres vítimas tentativas de feminicídio, 257.659 vítimas de lesão corporal, 747.683 vítimas de ameaça e 95.026 vítimas de stalking/perseguição apenas no ano de 2024 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025, p. 135-144).

Há, portanto, um montante de dinheiro indenizável para todas essas mulheres garantido constitucionalmente, mas materialmente inexistente, haja vista não existir a regulamentação deste direito pela simples omissão legislativa.

Por consequência direta da falta de regulamentação deste artigo, mulheres vítimas de violência perdem renda, sofrem afastamento do trabalho, arcam sozinhas com despesas médicas e

muitas vezes precisam investir em nova habitação, tudo isso sem o auxílio do Estado, mesmo que haja previsão constitucional expressa do contrário disso.

Assim, percebe-se que o impacto das omissões legislativas é, muitas vezes, como neste caso, concreto, mensurável e afeta milhões de mulheres de maneira direta.

## **Lei da Cooperação Federativa**

A Constituição em seu art. 23, parágrafo único, estabelece que: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Brasil, 1988). Essa norma é, também, de eficácia limitada e sua regulamentação nunca foi realizada.

Por mais que não fique imediatamente clara sua correlação com os direitos das mulheres, sem a lei de cooperação, políticas nacionais exigem arranjos improvisados por pactos federativos informais, como as Comissões Intergestores no âmbito do SUS. No campo das políticas de proteção à mulher, essa lacuna se torna particularmente preocupante, pois compromete a implementação coordenada de serviços essenciais.

A ausência de regulamentação acentua ainda mais a desigualdade territorial na oferta de serviços de proteção. Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2025), a distribuição de equipamentos públicos é profundamente assimétrica: delegacias especializadas, centros de referência e casas-abrigo concentram-se majoritariamente nas capitais e grandes centros urbanos, deixando vastas regiões do país sem qualquer estrutura adequada de acolhimento ou atendimento emergencial. Municípios menores e regiões rurais, onde índices de vulnerabilidade são historicamente mais elevados, permanecem dependentes de iniciativas pontuais ou da atuação isolada de órgãos locais, sem apoio sistemático da União ou articulação interestadual.

Esse cenário contrasta com o que estabelece a própria Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que pressupõe uma rede integrada de atendimento composta por saúde, segurança pública, justiça, assistência social e educação. No entanto, a efetividade dessa rede depende de mecanismos de cooperação federativa que nunca foram regulamentados, gerando um sistema fragmentado, no qual cada ente federativo organiza seus serviços de forma desigual, com padrões heterogêneos de qualidade e sem divisão clara de responsabilidades.

Essa fragmentação também se expressa no Sistema de Justiça Criminal: decisões judiciais descoordenadas, ausência de fluxos unificados de atendimento, falhas na comunicação entre órgãos e dificuldade de execução de medidas protetivas em áreas sem delegacias especializadas são exemplos recorrentes. A inexistência de um pacto nacional permanente (como ocorre em países que possuem sistemas integrados de enfrentamento à violência de gênero) contribui para a falta de padronização e para a vulnerabilidade das mulheres que dependem da rede de proteção.

Sem uma lei nacional que padronize obrigações, financie serviços e defina mecanismos de cooperação, a rede de proteção permanece fragmentada. Abrigos e casas-abrigo funcionam em número insuficiente, sem financiamento estável; delegacias especializadas são escassas; e equipamentos essenciais variam enormemente entre os entes federados (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025).

A maior parte das casas-abrigo e das delegacias especializadas de atendimento à mulher está localizada nas capitais do país, o que deixa muitas cidades e regiões inteiras desprovidas de atendimento básico. Somada à ausência de lei geral de cooperação federativa, essa desigualdade territorial faz com que as políticas dependam da vontade política de cada governo local, sem parâmetros nacionais mínimos, sem divisão clara de responsabilidades e sem coordenação entre União, estados e municípios.

A omissão legislativa em relação a essa norma, portanto, compromete de modo estrutural a consolidação de políticas nacionais de combate à discriminação e à violência contra a mulher, ainda que o dispositivo constitucional não trate exclusivamente da temática. A ausência de regulamentação impede que a Constituição cumpra sua promessa de um Estado federativo cooperativo, deixando milhões de mulheres expostas às desigualdades regionais e às falhas institucionais de um sistema que deveria garantir proteção uniforme em todo o território nacional.

## Conclusão

Os dados e a análise normativa apresentados demonstram que a Constituição Federal de 1988, apesar de seu caráter progressista e de seu alinhamento às constituições sociais contemporâneas, permanece dependente de regulamentações infraconstitucionais que jamais foram efetivamente produzidas pelo legislador federal. A persistência de normas de eficácia limitada no texto constitucional evidencia que a omissão legislativa não é episódica, mas estrutural, comprometendo a efetividade de direitos fundamentais.

Constatou-se que essas omissões impactam de maneira decisiva a vida das mulheres, aprofundando desigualdades econômicas, fragilizando a proteção contra a violência e inviabilizando reparações materiais mínimas às vítimas. Além disso, a ausência de regulamentação impede a consolidação de políticas nacionais coordenadas, contribuindo para a reprodução de padrões institucionais que mantêm e legitimam desigualdades de gênero.

O estudo confirma que a lacuna legislativa opera como vetor silencioso de violação de direitos, convertendo garantias constitucionais em promessas formais sem correspondência prática. Como implicação, reforça-se a necessidade de pesquisas que investiguem os mecanismos institucionais que produzem e sustentam tais omissões, bem como de iniciativas voltadas à pressão legislativa organizada, ao fortalecimento de políticas intersetoriais de proteção e à construção de estratégias jurídicas capazes de enfrentar a inefetividade constitucional que continua a recair de forma desproporcional sobre as mulheres no Brasil.

## Referências

AZAMBUJA, Fernanda Proença de. **Direitos fundamentais da vítima no acordo de não persecução penal**. 2024. 182 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. In: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Lei Complementar nº 146, de 25 de junho de 2014. **Estende a estabilidade provisória prevista na alínea b do inciso II do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias à trabalhadora gestante, nos casos de morte desta, a quem detiver a guarda de seu filho**. Brasília, DF: Presidência da República.

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.

BRASIL. Lei nº 14.457, de 21 de setembro de 2022. **Institui o Programa Emprega + Mulheres; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e outras leis**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/l14457.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14457.htm). Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.029, de 13 de abril de 1995. **Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Lei nº 9.799, de 26 de maio de 1999. **Inserir na Consolidação das Leis do Trabalho regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19799.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19799.htm). Acesso em: 19 nov. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 14. ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Constituição Federal: dispositivos constitucionais sujeitos à regulamentação.** Portal da Constituição Cidadã, 2025. Versão online. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/html/leginfra/LeginfraNao.htm>. Acesso em: 19 nov. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **19.º 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: 19 nov. 2025.

LEITE, George Salomão. **Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais.** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos.** 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

SANTOS, Ariane Gomes dos. **Estabilidade provisória da empregada gestante: reflexões críticas.** 2019. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho e da Seguridade Social) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 6. ed., 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 629.053/DF.** Tema 497 da Repercussão Geral. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 10 out. 2018.

TERRA, Luciana Soares Vidal. **Estabilidade no emprego: em busca da dignidade.** 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Súmula nº 244.** Estabilidade da gestante. Brasília: TST, 2023.

Recebido em 19 de janeiro de 2026  
Aceito em 27 de abril de 2026