SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 128, DE 2026

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre Projeto de Lei n° 1025, de 2026, do Senador Paulo Paim (PT/RS), que Institui a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher.

PRESIDENTE: Senador Paulo Paim
RELATOR: Senadora Damares Alves

4 de novembro de 2026

Assinado eletronicamente, por Sen. Paulo Paim

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8418271236

SF/26181.91575-64

SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 1.025, de 2026, do Senador Paulo Paim, que *institui a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher*.

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 1.025, de 2026, de autoria do Senador Paulo Paim, que *institui a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher*.

A proposição estabelece, em seu art. 1º, a criação de política pública destinada a garantir o direito à vida com dignidade às mulheres, em toda a sua diversidade, bem como a integrar, fortalecer e ampliar os serviços públicos existentes voltados às mulheres em situação de violência.

O art. 2º elenca os princípios que regem a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, entre os quais se destacam a dignidade da pessoa humana, a proteção integral, o respeito à diversidade, a equidade, a autonomia das mulheres, a universalidade das políticas, a justiça social, a não discriminação, a não revitimização, a transparência dos atos públicos e a participação e o controle social.

Assinado eletronicamente, por Sen. Paulo Paim

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8418271236

SF/26181.91575-64

SENADO FEDERAL

O art. 3º define as diretrizes da política, incluindo a integração dos serviços, o acesso à rede especializada de atendimento, a territorialização dos atendimentos, a transversalidade de sexo, raça e etnia, a corresponsabilidade federativa, o atendimento humanizado e integral, a capacitação continuada de profissionais e a garantia e promoção de direitos, inclusive de acesso ao acompanhamento psicossocial especializado.

O art. 4º estabelece os objetivos da política, como o fortalecimento das redes de enfrentamento, a promoção de ações integrais de prevenção e combate à violência contra as mulheres, a capacitação para prevenção de discriminação, o aprimoramento de instrumentos de identificação de risco, a efetividade e rapidez das medidas protetivas e a responsabilização célere dos autores de violência, asseguradas institucionais e financeiras para a execução das ações.

O art. 5º dispõe sobre a execução da política, o papel de unidades da Casa da Mulher Brasileira, da organização, integração e humanização do atendimento, da atuação de unidades móveis em áreas sem cobertura e da promoção de medidas de prevenção do homicídio contra a mulher e de campanhas educativas continuadas.

O art. 6º estabelece que a lei que resultar da proposição entra em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor destaca que o homicídio e outras formas de violência contra as mulheres configuram grave problema público no Brasil, com elevada média diária de vítimas, e argumenta que a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, embora já adotada na prática administrativa, permanece dispersa em normas infralegais e orientações técnicas, o que fragiliza sua continuidade, uniformidade e prioridade. Sustenta, ainda, que a positivação em lei dessa política pública confere maior estabilidade jurídica, legitimidade democrática e força normativa, favorece a coordenação intersetorial, fortalece a rede de proteção, amplia o controle social e a transparência e contribui para respostas mais integradas e efetivas às mulheres em situação de violência.

Assinado eletronicamente, por Sen. Paulo Paim

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8418271236

SF/26181.91575-64

SENADO FEDERAL

No tocante à tramitação, a matéria foi distribuída à CDH e, em seguida, à Comissão de Segurança Pública (CSP), cabendo a esta última a decisão terminativa.

Não foram recebidas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à CDH opinar sobre matérias alusivas aos direitos das mulheres e à garantia e promoção dos direitos humanos, conforme previsto no art. 102-E, incisos III e IV, do Regimento Interno do Senado Federal. Portanto, a análise da proposição atende aos critérios de regimentalidade.

No mérito, o PL nº 1.025, de 2026, merece reconhecimento. A violência contra a mulher constitui grave violação da dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos, demandando atuação permanente, coordenada e articulada do Estado, da sociedade, das comunidades e da família, por meio de políticas públicas capazes de prevenir a violência, assegurar proteção às vítimas, responsabilizar os agressores e fortalecer a rede de atendimento. Nesse contexto, revela-se pertinente a iniciativa de conferir fundamento legal à Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, atualmente estruturada, em grande medida, por atos infralegais, contribuindo para sua maior estabilidade institucional, continuidade administrativa e segurança jurídica.

A proposição estrutura uma Política Nacional, com princípios, diretrizes, objetivos e ações que orientam a atuação coordenada dos entes federativos e dos diversos setores governamentais.

Ademais, a ênfase em ações de prevenção, em campanhas educativas continuadas, em capacitação permanente de profissionais e no fortalecimento de instrumentos de identificação de risco e de compartilhamento de informações dialoga com a compreensão contemporânea de que o enfrentamento à violência contra as mulheres exige abordagem integral, intersetorial, orientada por evidências e pela

Assinado eletronicamente, por Sen. Paulo Paim

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8418271236

SF/26181.91575-64

avaliação permanente dos resultados, e não apenas respostas repressivas isoladas.

Cumpre salientar, ainda, que a positivação em lei de política já balizada em normas infralegais e planos setoriais tende a fortalecer a transparência e os mecanismos de controle democrático, ao explicitar princípios, diretrizes e objetivos que podem servir de referência para a atuação dos órgãos públicos e para a avaliação pela sociedade civil.

Durante a audiência pública ocorrida nesta Comissão em 18 de junho de 2026, destinada a debater a matéria, restou constatada a necessidade da existência de políticas públicas “estruturantes, permanentes e contínuas”. Um problema identificado foi a “falta de padronização dos serviços oferecidos às mulheres em situação de violência”. Na oportunidade, esta relatora destacou que a alternância de governos pode enfraquecer políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher e que, iniciativas instituídas por portarias e decretos ficam sujeitas, de modo mais facilitado, a revogações, o que compromete sua continuidade. Assim, o projeto garante a sustentabilidade das políticas.

Não obstante o mérito da proposição, verifica-se que alguns de seus dispositivos podem ser aprimorados com vistas ao aperfeiçoamento da técnica legislativa, à maior objetividade normativa e à ampliação da segurança jurídica da futura Política Nacional.

Inicialmente, propõe-se ajuste ao caput do art. 1º para suprimir a expressão "em toda a sua diversidade". Embora a intenção do dispositivo seja assegurar proteção ampla às mulheres, a redação proposta revela-se desnecessária sob o ponto de vista jurídico. A proteção conferida pela política pública destina-se indistintamente a todas as mulheres, independentemente de quaisquer características ou condições pessoais. A utilização de expressões abertas e de conteúdo indeterminado pode gerar dúvidas interpretativas sem ampliar, concretamente, o alcance da tutela jurídica pretendida. A redação proposta preserva integralmente o objetivo da norma, ao mesmo tempo em que reforça sua objetividade e segurança jurídica.

Assinado eletronicamente, por Sen. Paulo Paim

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8418271236

SF/26181.91575-64

SENADO FEDERAL

Também se propõe o aperfeiçoamento dos princípios orientadores da Política Nacional, mediante o acréscimo dos princípios da primazia da família e dos direitos humanos e o aprimoramento da redação referente ao respeito e à não discriminação. As alterações buscam conferir maior densidade normativa ao dispositivo, alinhando-o a fundamentos expressamente consagrados pela Constituição Federal, que reconhece a dignidade da pessoa humana, a proteção dos direitos humanos e a especial proteção da família como fundamentos da ordem constitucional brasileira. Além de reforçarem a segurança jurídica e a objetividade da norma, tais ajustes contribuem para a construção de uma política pública permanente, orientada por referenciais constitucionais de aplicação estável e uniforme.

No que se refere às diretrizes da Política Nacional, entende-se oportuno promover ajustes destinados a reforçar sua efetividade prática. A inclusão da proteção da família e da busca pela manutenção dos vínculos familiares, sempre que inexistente situação que coloque a mulher em risco, prestigia soluções que preservem relações familiares protetivas e fortaleçam a rede familiar de apoio e proteção às vítimas. Evidentemente, tal diretriz não se aplica às hipóteses em que a convivência familiar represente ameaça à integridade física, psicológica ou moral da mulher, situações em que prevalecem integralmente as medidas protetivas previstas na legislação vigente.

Da mesma forma, compreende-se fundamental explicitar o incentivo à denúncia de todas as formas de violência e ao ingresso das vítimas na rede de atendimento para fortalecer uma das etapas mais sensíveis da política pública: o acesso tempestivo aos serviços de proteção, acolhimento e responsabilização dos agressores.

No tocante aos objetivos da Política Nacional, entende-se recomendável conferir redação mais abrangente e juridicamente objetiva às ações de prevenção. A redação proposta amplia o alcance das ações preventivas ao contemplar todas as formas de preconceito, discriminação e violência contra as mulheres, assegurando proteção ampla e evitando interpretações restritivas ou excludentes. Trata-se de garantir o princípio constitucional da igualdade na própria finalidade da política pública.

Assinado eletronicamente, por Sen. Paulo Paim

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8418271236

SF/26181.91575-64

SENADO FEDERAL

Igualmente relevante é o fortalecimento da produção e sistematização de dados sobre violência contra as mulheres, medida essencial para o planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas baseadas em evidências. A disponibilidade de informações confiáveis permite maior racionalidade na alocação de recursos públicos, melhor identificação de grupos vulneráveis e constante aperfeiçoamento das ações governamentais.

Ainda nesse contexto, entende-se importante reconhecer expressamente o papel complementar da sociedade civil organizada e do setor privado na prevenção e no enfrentamento da violência contra as mulheres. A experiência brasileira demonstra que a atuação integrada entre Estado, entidades comunitárias, organizações religiosas, instituições privadas e organizações da sociedade civil amplia significativamente a capilaridade da rede de proteção, favorecendo ações preventivas, campanhas educativas, acolhimento e encaminhamento das vítimas.

Também se propõe aperfeiçoamento da redação referente às unidades de atendimento integrado às mulheres em situação de violência. A substituição da referência expressa à Casa da Mulher Brasileira por conceito mais amplo de unidades de oferta integrada de serviços especializados evita que a lei vincule a Política Nacional a modelo administrativo específico ou programa governamental determinado. Essa solução amplia a flexibilidade federativa, permite a adaptação da política às diferentes realidades locais e preserva a autonomia administrativa dos entes federados para estruturar redes integradas de atendimento conforme suas capacidades institucionais e peculiaridades regionais.

Por fim, entende-se que a institucionalização da Política Nacional deve privilegiar parâmetros suficientemente estáveis para assegurar sua continuidade ao longo do tempo, independentemente da alternância de governos. A utilização de conceitos juridicamente consolidados, a adoção de diretrizes objetivas e a preservação da autonomia administrativa dos entes federados contribuem para que a política pública mantenha seu foco na proteção das mulheres em situação de violência, na prevenção das diversas formas de violência e no fortalecimento permanente da rede de atendimento.

Assinado eletronicamente, por Sen. Paulo Paim

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8418271236

SF/26181.91575-64

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.025, de 2026, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1- CDH

Dê-se ao caput do art. 1º a seguinte redação:

"**Art. 1º** Esta Lei institui a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, destinada a garantir o direito à vida com dignidade às mulheres, bem como a integrar, fortalecer e ampliar os serviços públicos existentes voltados às mulheres em situação de violência". (NR)

EMENDA Nº 2- CDH

Dê-se ao art. 2º a seguinte redação:

"**Art. 2º** .....:

.....

III – respeito e não-discriminação;

.....

VII – primazia da família e dos direitos humanos;

VIII – não revitimização; e

IX – transparência dos atos públicos." (NR)

Assinado eletronicamente, por Sen. Paulo Paim

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8418271236

SF/26181.91575-64

SENADO FEDERAL

EMENDA Nº 3- CDH

Dê-se ao art. 3º a seguinte redação:

"**Art. 3º** .....:

.....

IV - proteção da família e a busca pela manutenção da convivência e dos vínculos familiares, respeitando a transversalidade de raça e etnia nas políticas públicas;

.....

IX – garantia e promoção de direitos das mulheres em situação de violência e o incentivo à denúncia de todas as formas de violência e ao ingresso na rede de atendimento às mulheres em situação de violência;" (NR)

EMENDA Nº 4- CDH

Dê-se ao art. 4º a seguinte redação:

"**Art. 4º** .....:

.....

III – promover ações de informação e capacitação para prevenção a todas as formas de preconceito, discriminação e violência contra mulheres;

IV – produzir e fomentar a produção de dados relativos à violência contra as mulheres;

Assinado eletronicamente, por Sen. Paulo Paim

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8418271236

SF/26181.91575-64

SENADO FEDERAL

.....
.....

VIII - criar as condições e incentivar a atuação da sociedade civil e do setor privado na prevenção e no enfrentamento à violência contra as mulheres.” (NR)

EMENDA Nº 5- CDH

Dê-se ao art. 5º a seguinte redação:

“**Art. 5º** .....:

I – implementação de unidades de oferta integrada de serviços especializados e multidisciplinares de atendimento às mulheres em situação de violência;” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

Assinado eletronicamente, por Sen. Paulo Paim

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8418271236

Relatório de Registro de Presença

72ª, Extraordinária - Semipresencial

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, PSDB, PODE, UNIÃO)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
IVETE DA SILVEIRA	PRESENTE	1. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
EDUARDO BRAGA		2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	3. ZEQUINHA MARINHO	
GIORDANO	PRESENTE	4. STYVENSON VALENTIM	
MARCOS DO VAL		5. MARCIO BITTAR	PRESENTE
PLÍNIO VALÉRIO		6. VAGO	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
CID GOMES		1. FLÁVIO ARNS	PRESENTE
JUSSARA LIMA	PRESENTE	2. VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE
MARA GABRILLI	PRESENTE	3. ELIZIANE GAMA	
ANA PAULA LOBATO	PRESENTE	4. LEANY LEMOS	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO, AVANTE)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
JAIME BAGATTOLI		1. SARGENTO REGINAURO	
MAGNO MALTA		2. ROMÁRIO	PRESENTE
MARCOS ROGÉRIO		3. JORGE SEIF	
ASTRONAUTA MARCOS PONTES		4. FLÁVIO BOLSONARO	

Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
FABIANO CONTARATO		1. WEVERTON	
ROGÉRIO CARVALHO		2. TERESA LEITÃO	
HUMBERTO COSTA		3. PAULO PAIM	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
DR. HIRAN		1. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
DAMARES ALVES	PRESENTE	2. ROBERTA ACIOLY	PRESENTE

Não Membros Presentes

IZALCI LUCAS
CARLOS VIANA
SÉRGIO PETECÃO
ZENAIDE MAIA

Assinado eletronicamente, por Sen. Paulo Paim

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8418271236

04/11/2026 17:24:37

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 1025/2026)

NA 72ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A SENADORA DAMARES ALVES PASSA A PRESIDÊNCIA PARA O SENADOR PAULO PAIM. NA SEQUÊNCIA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM AS EMENDAS NºS 1 A 5-CDH.

4 de novembro de 2026

Senador Paulo Paim

Presidiu a reunião da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Assinado eletronicamente, por Sen. Paulo Paim

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8418271236