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.

SF/26181.91575-64

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.

SF/26181.91575-64

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

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.

SF/26181.91575-64

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.

SF/26181.91575-64

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.

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 - 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 - 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)

SF/26181.91575-64

SENADO FEDERAL

EMENDA Nº - 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 - 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;

SF/26181.91575-64

.....
.....

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 - 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