

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 4.133, DE 2020

Altera a Lei Maria da Penha (Lei 11.340 de 2006) a fim de garantir mecanismos de proteção às mulheres vítimas de violência doméstica em contexto de pandemia

**Autor:** Deputado KIM KATAGUIRI

**Relator:** Deputado DIEGO GARCIA

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.133/2020, de autoria do Deputado Kim Katagui, pretende alterar a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) para estabelecer mecanismos de proteção às mulheres vítimas de violência doméstica em situações de pandemia, epidemia, calamidade pública ou desastres. O texto prevê, entre outras medidas, a formação de rede de apoio público-privada para abrigo imediato da mulher vítima de violência, o afastamento do agressor do lar por ordem judicial ou de acordo com a sistemática da lei e a concessão de cupom público para hospedagem em hotel caso não haja vagas em casas-abrigo.

Na justificativa, o autor destaca que a pandemia de COVID-19 evidenciou a vulnerabilidade de mulheres vítimas de violência doméstica. Alega que o convívio forçado e prolongado de casais em situação de conflito, em razão das medidas de isolamento social, intensificou episódios de agressão, conforme noticiado pela imprensa à época.

Argumentou-se que o aumento dos casos demandaria respostas legislativas, no sentido de garantir abrigo imediato e mecanismos de proteção eficazes às mulheres em risco. Nesse sentido, embora a Lei Maria da



Penha já contemplasse medidas de afastamento do agressor e de acolhimento, tais previsões teriam se mostrado insuficientes em cenário de emergência sanitária e sobrecarga da rede de serviços, ponto esse que o projeto busca corrigir.

O projeto tramita em regime ordinário e está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões (arts. 24, II, e 151, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD), tendo sido despachado à Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, para análise do mérito, à Comissão de Finanças e Tributação, para exame da adequação financeira e orçamentária, e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

A **Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher** aprovou o PL nº 4.133/2020 na íntegra, entendendo que a proposta fortalece a Lei Maria da Penha ao prever medidas específicas de proteção para mulheres em situações de pandemia, epidemia ou outras contingências, como a criação de rede de apoio integrada e a possibilidade de acolhimento imediato, inclusive por meio de hospedagem alternativa, diante do aumento da violência doméstica e da sobrecarga da rede de abrigos durante a pandemia de COVID-19.

A **Comissão de Finanças e Tributação**, por sua vez, registrou que o projeto propõe alterações de caráter eminentemente normativo à Lei Maria da Penha, não gerando impacto direto ou indireto nas receitas ou despesas da União. Contudo, destacou que o § 3º incluído no art. 9º, que prevê um “cupom” para aluguel de hotel como alternativa emergencial, configura eventual nova despesa, mas não de valor significativo, podendo ser enquadrada como impacto orçamentário irrelevante segundo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021.

Diante disso, concluiu pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 4.133, de 2020.



A matéria seguiu para esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 4.133, de 2020, vem ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito (arts. 32, IV, 54, I, e 139, II, “c”, do RICD).

Quanto à **constitucionalidade formal**, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

A proposição em exame tem como objeto a proteção da mulher vítima de violência doméstica e familiar, matéria que se insere na competência legislativa privativa da União para dispor sobre direito civil, processual e penal (art. 22, I, da Constituição Federal), uma vez que envolve medidas protetivas de urgência e regras sobre o afastamento do agressor do lar. Ademais, por tratar de políticas públicas de acolhimento e assistência às vítimas e a seus dependentes, a matéria também se relaciona à competência legislativa concorrente da União em matéria de proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF/88) e de proteção à infância e à juventude (art. 24, XV, da CF/88).

É legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, *caput*, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária, visto não haver exigência constitucional de lei complementar ou de outro veículo normativo para disciplina do assunto.

Sob o prisma da **constitucionalidade material**, não vislumbramos nenhuma ofensa aos princípios e regras que regem o ordenamento jurídico pátrio. Ao contrário, a proposição mostra-se coerente



com as normas e diretrizes constitucionais, pois concretiza a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), fundamento essencial do Estado Democrático de Direito. Além disso, atende ao mandamento do art. 226, § 8º, da Constituição, segundo o qual o Estado tem o dever de coibir a violência no âmbito das relações familiares. A proposta também guarda compatibilidade com a diretriz de proteção social e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF/88), assegurando políticas públicas integradas de acolhimento e proteção. Dessa forma, a alteração normativa em exame reforça o compromisso constitucional de tutela da mulher em situação de violência doméstica e familiar, revelando-se instrumento legítimo e adequado para a efetivação dos direitos fundamentais.

No que diz respeito ao requisito da **juridicidade**, a proposição inova no ordenamento jurídico, observa o princípio da generalidade normativa e respeita os princípios gerais do direito, feita uma ressalva ao inciso I do § 3º-A.

O inciso I do § 3º-A, constante no art. 2º do projeto, não representa inovação legislativa. O dispositivo prevê o afastamento do agressor para permitir a permanência da mulher em casa, nos casos de pandemia, epidemia ou outra contingência que force o convívio familiar ampliado em função de restrições à circulação de pessoas. Todavia, o afastamento do agressor já é expressamente contemplado pelo art. 12-C da Lei Maria da Penha, que autoriza a determinação dessa medida em caso de risco atual ou iminente, inclusive por autoridade policial nas hipóteses legais, bem como pelo art. 22, inciso II, que inclui entre as medidas protetivas de urgência o afastamento do lar, domicílio ou local de convivência.

Quanto **mérito**, cabe destacar que o projeto contém pontos relevantes e alinhados ao interesse público.

O primeiro deles é a previsão, constante no art. 8º, de inclusão de uma diretriz voltada à formação de rede de apoio para abrigo imediato em situações de pandemia, epidemia ou outras contingências que imponham convívio familiar intensificado. A ideia é meritória, pois reflete a necessidade de resposta articulada do poder público diante de cenários extraordinários que acentuam a vulnerabilidade da mulher em situação de violência. Entretanto,



entendemos que a redação deve ser adaptada para conferir maior precisão técnica e aderência ao modelo já existente de atendimento.

O dispositivo original, a nosso ver, institui abertura excessiva ao ingresso de agentes privados sem balizas claras, o que poderia fragilizar a política pública já consolidada no âmbito do SUAS e gerar soluções paralelas pouco articuladas. Nesse contexto, propomos reforçar a necessidade de articulação interinstitucional em cenários excepcionais, enfatizando a integração ágil entre SUAS, SUS, sistema de justiça e segurança pública, e admitindo, quando estritamente necessário, convênios com entidades privadas sob a coordenação do Poder Público, com critérios de transparência e controle. Dessa forma, entendemos que a redação a seguir sugerida assegura a continuidade da rede de proteção sem o risco de fragmentação ou de sobreposição de políticas, além de prever mecanismos de fiscalização:

**Art. 8º, X** – a articulação interinstitucional, em situações de pandemia, epidemia ou outra contingência que imponha convívio familiar intensificado em função da restrição de circulação de pessoas, entre os órgãos e entidades responsáveis pela rede de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar, assegurada a continuidade e a efetividade dos serviços de acolhimento e atendimento, inclusive mediante convênios com entidades privadas, quando necessário e sob a coordenação do Poder Público, sujeitos a critérios de transparência quanto à execução financeira, publicidade dos instrumentos de convênio, e fiscalização pelos órgãos de controle.

Outro ponto a ser destacado é o inciso II do § 3º-A, que previa acesso prioritário a centros de acolhimento e, na ausência de vagas, a concessão de “cupom” para hospedagem em hotel. Reconhece-se o mérito da preocupação em garantir alternativa imediata quando inexistir vaga em casa-abrigo, o que é fundamental em períodos de crise, entretanto entendemos que a forma escolhida pelo projeto não é a mais adequada.

A Lei Maria da Penha já contempla, no art. 23, inciso VI, a possibilidade de concessão de auxílio-aluguel às mulheres em situação de violência, medida que garante solução habitacional de emergência com respaldo normativo consolidado. Assim, optou-se por adaptar a proposta, substituindo o voucher pela previsão de que os entes federativos ampliem



temporariamente a rede de acolhimento em contextos emergenciais, inclusive mediante convênios e parcerias com entidades privadas que prestem serviço de hospedagem.

Julgamos relevante, ainda, estabelecer mecanismos de controle e transparência na celebração desses convênios e parcerias com entidades privadas. Em contextos de pandemia ou calamidades, é comum a pressão por soluções rápidas, o que pode abrir brechas para fraudes ou para o surgimento de entidades sem experiência concreta, criadas apenas para captar recursos públicos de forma indevida. Por isso, a exigência de no mínimo dois anos de atuação comprovada na área busca garantir que apenas organizações com histórico real de serviços prestados possam ser contratadas, reduzindo o risco de oportunismo e má gestão. Além disso, a previsão de cláusulas de prestação de contas periódica, avaliação de resultados e auditoria pelos órgãos de controle assegura a correta aplicação dos recursos, fortalecendo a integridade da política pública e protegendo tanto as mulheres atendidas quanto o erário.

Nesse sentido, propomos o acréscimo de parágrafos ao art. 35 da Lei nº 11.340/2006 (cujo inciso II prevê a criação de casas-abrigos para mulheres em situação de violência doméstica e familiar), com a seguinte redação:

§ 1º Em situação de pandemia, epidemia ou outra contingência que imponha convívio familiar intensificado em função da restrição da circulação de pessoas, os entes federativos poderão ampliar temporariamente a rede de casas-abrigo, inclusive por meio de convênios e parcerias com entidades privadas que prestem serviço de hospedagem, a fim de atender ao aumento da demanda por proteção.

§ 2º Os convênios e parcerias a que se refere o parágrafo anterior serão firmados com entidades privadas com no mínimo dois anos de atuação comprovada na área e observarão critérios de transparência, devendo conter cláusulas de prestação de contas periódica, avaliação de resultados e mecanismos de auditoria pelos órgãos públicos de controle.”

Com essa alteração, mantém-se a preocupação do projeto original com a proteção emergencial, mas de forma tecnicamente mais precisa e aderente ao sistema existente. A norma deixa claro que o Poder Público pode



lançar mão de convênios com entidades privadas, sempre sob coordenação estatal, para ampliar a rede de acolhimento em momentos de crise. Ao mesmo tempo, evita-se criar mecanismos paralelos ou redundantes.

No que se refere à **técnica legislativa**, a proposição está em conformidade a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis.

Em face do exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.133/2020, nos termos do substitutivo em anexo.**

Sala da Comissão, em            de            de 2025.

Deputado DIEGO GARCIA  
Relator

2025-13929



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.133, DE 2020**

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever mecanismos de proteção às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em contexto de pandemia, epidemia ou outra contingência que imponha convívio familiar intensificado em função da restrição da circulação de pessoas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever mecanismos de proteção às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em contexto de pandemia, epidemia ou outra contingência que imponha convívio familiar intensificado em função da restrição da circulação de pessoas.

Art. 2º O art. 8º da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 8º. ....

.....

X - a articulação interinstitucional, em situações de pandemia, epidemia ou outra contingência que imponha convívio familiar intensificado em função da restrição da circulação de pessoas, entre os órgãos e entidades responsáveis pela rede de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar, assegurada a continuidade e a efetividade dos serviços de acolhimento e atendimento, inclusive mediante convênios com entidades privadas, quando necessário e sob a coordenação do Poder Público, sujeitos a critérios de transparência quanto à execução financeira, publicidade dos instrumentos de convênio, e fiscalização pelos órgãos de controle.” (NR)





Art. 3º O art. 35 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art. 35. ....

.....

§ 1º Em situação de pandemia, epidemia ou outra contingência que imponha convívio familiar intensificado em função da restrição da circulação de pessoas, os entes federativos poderão ampliar temporariamente a rede de casas-abrigo, inclusive por meio de convênios e parcerias com entidades privadas que prestem serviço de hospedagem, a fim de atender ao aumento da demanda por proteção.

§ 2º Os convênios e parcerias a que se refere o parágrafo anterior serão firmados com entidades privadas com no mínimo dois anos de atuação comprovada na área e observarão critérios de transparência, devendo conter cláusulas de prestação de contas periódica, avaliação de resultados e mecanismos de auditoria pelos órgãos públicos de controle.”  
(NR)

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2025.

Deputado DIEGO GARCIA  
Relator

2025-13929

