



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER Nº 21, DE 2026-PLEN/SF

De PLENÁRIO, em substituição às Comissões, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 6.674, de 2025, da Senadora Daniella Ribeiro, que *institui o Programa "Antes que Aconteça"*; o PL nº 226, de 2019, do Deputado Roberto de Lucena, que *altera a Lei nº 10.714, de 13 de agosto de 2003, para dispor sobre a divulgação ao público dos códigos de acesso telefônico destinados a receber denúncias de violência contra a mulher (Ligue 180) e de violação de direitos humanos (Disque 100)*; e o PL nº 1.234, de 2019, da Deputada Rose Modesto, que *institui o Dia Nacional de Combate ao Femicídio e à Violência contra a Mulher*.

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

I – RELATÓRIO

Em análise no Plenário, em tramitação conjunta, o Projeto de Lei (PL) nº 6.674, de 2025, da Senadora Daniella Ribeiro, que institui o Programa “Antes que Aconteça”; o PL nº 226, de 2019, do Deputado Roberto de Lucena, que *altera a Lei nº 10.714, de 13 de agosto de 2003, para dispor sobre a divulgação ao público dos códigos de acesso telefônico destinados a receber denúncias de violência contra a mulher (Ligue 180) e de violação de direitos humanos (Disque 100)*; e o PL nº 1.234, de 2019, da Deputada Rose Modesto, que *institui o Dia Nacional de Combate ao Femicídio e à Violência contra a Mulher*.

O PL nº 6.674, de 2025, está estruturado cinco capítulos, desdobrados em dezessete artigos, sendo o último a cláusula de vigência, que





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

estabelece que a futura lei ordinária entrará em vigor da data de sua publicação.

O Capítulo I, “Do Objeto e das Definições”, estabelece o escopo do projeto, qual seja, a instituição do Programa “Antes que Aconteça”, e apresenta conceitos essenciais à aplicação da futura lei, como rede de apoio e defensoras populares.

O Capítulo II, “Dos Princípios e Objetivos”, dispõe sobre os princípios que orientam o Programa e explicita suas finalidades, entre as quais se destacam a redução dos índices de feminicídio e de violência doméstica e familiar, o fortalecimento da rede de proteção, a promoção da autonomia econômica das mulheres e a conscientização da sociedade para a transformação de padrões culturais.

O Capítulo III, “Das Ações e Instrumentos do Programa”, disciplina as frentes de atuação do Programa “Antes que Aconteça” e explicita os mecanismos destinados à sua implementação, por meio de seções que tratam do acolhimento e da proteção das mulheres em situação de violência, da educação, formação e capacitação dos agentes envolvidos, da prevenção da violência e do apoio à mulher, bem como da produção de dados e de evidências para o monitoramento e o aperfeiçoamento contínuo das ações previstas na futura lei.

O Capítulo IV, “Da Governança e Cooperação”, dispõe sobre a coordenação e o monitoramento do Programa “Antes que Aconteça”, a cargo do Comitê de Governança, bem como sobre os instrumentos de cooperação institucional necessários à sua execução.

Por fim, o Capítulo V, “Das Disposições Finais”, estabelece que as despesas decorrentes da execução da futura lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, parcerias público-privadas, doações, patrocínios e outros recursos legalmente previstos.

A seu turno, o PL nº 226, de 2019, trata da divulgação de dois números telefônicos de emergência: o Ligue 180, para receber denúncias de violência contra a mulher; e o Disque 100, para denúncias de violação a direitos humanos.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Além disso, a iniciativa elenca uma série de estabelecimentos comerciais, tais como restaurantes, bares, hotéis, motéis e casas de espetáculos, além de todos aqueles próximos de rodovias, para afixar placas com frases de advertência e de informação acerca da existência desses serviços e dos respectivos números telefônicos. O projeto estabelece multa de até vinte mil reais para quem descumprir tais medidas, destinando o produto de sua arrecadação ao custeio das medidas protetivas previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, também denominada Lei Maria da Penha, de acordo com o âmbito das competências de cada ente federado.

Por fim, a proposição estabelece que, durante o período de emergência de saúde pública decorrente da covid-19, o Ligue 180 disponibilizaria atendimento para denúncias de violência patrimonial contra a mulher relacionada ao recebimento do auxílio emergencial.

A terceira proposição, o PL nº 1.234, de 2019, pretende incluir, no calendário oficial do País, o Dia Nacional de Combate ao Femicídio e à Violência contra a Mulher, a ser comemorado no dia 25 de novembro de cada ano (art.1º).

Adicionalmente, a iniciativa prevê a adoção de uma série de medidas para combater a violência contra a mulher, entre as quais destacamos as seguintes ações a serem deflagradas pelos entes federados:

- a) intensificação, na semana do dia 25 de novembro, das ações com vistas a atingir os objetivos do Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica contra a Mulher (PNaViD), conforme dispõe o Decreto nº 9.586, de 27 de novembro de 2018 (art. 2º);
- b) apoio à sociedade civil organizada na promoção de campanhas, debates, seminários, palestras e outras atividades, para conscientizar a população sobre a importância do combate ao feminicídio, na forma tentada ou consumada, e a demais formas de violência contra a mulher (art. 3º);





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

- c) fortalecimento, também na semana da data comemorada, de ações para: (i) difusão de informações sobre o combate ao feminicídio; (ii) promoção de eventos para o debate público sobre a política nacional de combate à violência contra a mulher; (iii) difusão de boas práticas de conscientização, prevenção e combate ao feminicídio; (iv) mobilização da comunidade para a participação nas ações de prevenção e enfrentamento do feminicídio e (v) divulgação de iniciativas, ações e campanhas de combate ao feminicídio e à violência contra a mulher (art. 4º).

Ainda, o projeto atribui às empresas públicas e estatais prestadoras de serviços de radiodifusão sonora (rádio) e de sons e imagens (televisão aberta) o dever de divulgar informações sobre o Dia Nacional de Combate ao Feminicídio e à Violência contra a Mulher, inclusive com a veiculação de informações sobre a Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), incluídos seu código de acesso telefônico e os serviços ofertados pela referida central (art. 5º).

Ademais, a proposição pretende criar o Banco Nacional de Boas Práticas na Prevenção e no Combate da Violência contra a Mulher, organizado e gerido pelo Poder Executivo federal, a ser alimentado com informações que poderão ser colhidas de seminários, encontros, reuniões técnicas e outras fontes (art. 6º).

Por fim, o PL nº 1.234, de 2019, caso aprovado, entrará em vigor na data de sua publicação (art. 7º).

No que se refere à tramitação das matérias, o PL nº 6.674, de 2025, foi inicialmente distribuído à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e à Comissão de Segurança Pública, em decisão terminativa.

Já o PL nº 226, de 2019, e PL nº 1.234, de 2019, foram distribuídos inicialmente para a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática. Em seguida, a Presidência, nos termos do artigo 48, inciso X, do Risf, e em atenção ao Ofício nº 1, de 2023, do Presidente da Comissão de Comunicação e Direito Digital (CCDD), determinou o redespacho das





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

matérias à CCDD. Posteriormente, os PLs seguiriam para o exame da Comissão de Educação e Cultura e da CDH.

As três matérias passaram a tramitar conjuntamente em razão da aprovação do Requerimento nº 144, de 2026, e, nos termos do Requerimento nº 146, de 2026, foi solicitado regime de urgência para o PL nº 6.674, de 2025.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Os Projetos de Lei nº 6.674, de 2025, nº 226 e nº 1.234, de 2019, são submetidos à apreciação deste Plenário.

Nos termos do art. 23, inciso X, da Constituição Federal, insere-se no âmbito de competência da União o combate a fatores de marginalização social, promovendo a inclusão dos setores desfavorecidos.

Assim, considerando ser competência do Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, conforme o art. 48 da Constituição, entendemos que não há óbices formais para que o Congresso Nacional, com ulterior sanção presidencial, disponha sobre as matérias em análise.

No que diz respeito à constitucionalidade material, as proposições também estão em harmonia com as disposições da Lei Maior, inscrevendo-se entre as medidas adotadas pelo Estado brasileiro destinadas à defesa e à promoção dos direitos da mulher. Também não identificamos problemas de regimentalidade e juridicidade nas proposições.

No que tange ao mérito, é imperativo reconhecer que a violência contra a mulher produz consequências devastadoras para a sociedade brasileira, e o feminicídio representa sua forma mais extrema. Nos últimos cinco anos, os casos de feminicídio cresceram 14,5% no País: em 2021, foram registradas 1.347 vítimas; em 2025, esse número chegou a 1.568, o maior já verificado. Ano após ano, esse quadro se agrava. Diante desses





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

dados, não é exagero afirmar que estamos, sim, perdendo a luta contra o feminicídio.

Os dados expostos constam do relatório *Retrato dos Feminicídios no Brasil*, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O estudo revela um dado especialmente preocupante: embora tenham melhorado os indicadores gerais de mortes de mulheres, sobretudo em contextos típicos da violência urbana, como conflitos armados, disputas ligadas ao tráfico de drogas e vitimização difusa, aumentou a letalidade nos contextos doméstico, familiar e afetivo.

Segundo a publicação, essa mudança no perfil da violência letal contra as mulheres acompanha transformações mais amplas na dinâmica criminal e social do país. Ao contrário da violência urbana, que costuma responder mais diretamente às políticas tradicionais de segurança pública, a violência doméstica e familiar é marcada por fatores estruturais, como a desigualdade de gênero, os padrões culturais de dominação masculina, o controle coercitivo e as fragilidades da rede de proteção. O aumento da letalidade nesse contexto evidencia a dificuldade de interromper ciclos de violência muitas vezes já conhecidos pelas instituições estatais.

Esse cenário evidencia que a violência doméstica e familiar contra a mulher não pode ser compreendida nem enfrentada com as mesmas estratégias aplicáveis à violência em geral. Cuida-se de fenômeno com causas, dinâmicas e consequências próprias, a demandar políticas públicas integradas, capazes de incidir sobre a raiz do problema e de articular prevenção, proteção, responsabilização e apoio continuado às vítimas.

É nesse contexto, portanto, que as proposições em análise se mostram altamente meritórias. Passamos, inicialmente, ao exame do PL nº 6.674, de 2025, de autoria da nobre Senadora Daniella Ribeiro, sendo os PLs nº 226 e nº 1.234, ambos de 2019, abordados ao final desta análise.

O Projeto de Lei nº 6.674, de 2025, que institui o Programa “Antes que Aconteça”, constitui proposta voltada à implementação de políticas públicas destinadas não apenas a responder à violência já consumada, mas, sobretudo, à sua prevenção, à interrupção dos ciclos de violência e ao fortalecimento do protagonismo feminino.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

A proposição adota diretrizes relevantes para o enfrentamento da violência contra a mulher, especialmente no contexto doméstico e familiar, como o estímulo, entre outros, à autonomia econômica por meio do empreendedorismo feminino, que pode ser decisivo para viabilizar o rompimento da dependência que, por vezes, facilita a continuação do ciclo de violência. Além disso, busca fortalecer a capilaridade e a efetividade da rede de apoio e proteção às mulheres em situação de violência.

Ademais, considerando a complexidade e características próprias da violência doméstica e familiar — que, muitas vezes, se desenvolve em relações contínuas de afeto, dependência e convivência —, o PL também prevê o apoio à criação de grupos reflexivos voltados ao atendimento de agressores. A medida tem por objetivo enfrentar padrões culturais que alimentam a desigualdade e a violência de gênero, promover a responsabilização individual, incentivar a mudança de comportamento, estimular a construção de relações afetivas saudáveis e prevenir a reincidência. Aborda, portanto, a principal causa da violência contra a mulher, que identificamos na cultura de dominação machista.

Outro aspecto digno de reconhecimento, e que certamente contribuirá para ampliar a proteção das mulheres em situação de violência, é a previsão de instrumentos concretos de acolhimento, como as Salas Lilás, as Casas de Acolhimento e os serviços itinerantes. Tais medidas inserem-se em uma abordagem integrada e institucional, apta a articular a atuação do poder público no enfrentamento da violência contra a mulher.

Diante do exposto, reiteramos o mérito das três matérias, que podem se constituir em instrumentos relevantes para o aprimoramento das políticas de enfrentamento à violência de gênero.

Contudo, os PLs nº 226 e nº 1.234, ambos de 2019, veiculam conteúdo de escopo específico e natureza técnica, não ostentando a amplitude e a abrangência do Programa “Antes que Aconteça”, previsto no PL nº 6.674, de 2025.

O PL nº 226, de 2019, trata da divulgação ao público dos códigos de acesso telefônico destinados ao recebimento de denúncias de violência contra a mulher (Ligue 180) e de violação de direitos humanos





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

(Disque 100). Já o PL nº 1.234, de 2019, institui o Dia Nacional de Combate ao Femicídio e à Violência contra a Mulher. Assim, em razão das especificidades técnicas e do objeto próprio dessas proposições, entendemos que elas devem seguir tramitação autônoma, respeitando-se a especificidade, a finalidade e o impacto normativo próprio dessas iniciativas.

Por fim, considerando o espírito de inovação e a necessidade de soluções que transcendam os modelos tradicionais de enfrentamento à violência contra a mulher, propomos emendas com o objetivo de aprimorar ainda mais a matéria. A primeira é inspirada no PL nº 750, de 2026, de autoria do Senador Eduardo Braga, que cria o *Programa Nacional de Monitoramento de Agressores com o Uso de Inteligência Artificial*.

Diante do atual contexto tecnológico e geopolítico, é confortante saber que a inteligência artificial pode ser mobilizada para a proteção da vida, especialmente da vida das mulheres, e não para destruir, disseminar o horror ou ampliar a violência. Por essa razão, entendemos que o Projeto de Lei nº 6.674, de 2025, pode beneficiar-se dessa iniciativa inovadora para o aprimoramento de seu conteúdo normativo.

Nesse sentido, destacamos, em especial, o art. 8º da proposição, que trata do monitoramento eletrônico do agressor. A emenda apresentada busca incluir, nesse dispositivo, a previsão do uso de inteligência artificial no monitoramento de agressores.

As demais emendas têm por finalidade: i) atribuir ao *caput* do art. 6º caráter exemplificativo, de modo a possibilitar a adoção de outras medidas necessárias ao acolhimento da mulher vítima de violência; e ii) aprimorar o art. 11, também para lhe conferir teor exemplificativo quanto aos programas de recuperação e reeducação de agressores, razão pela qual suprimimos o parágrafo único desse artigo, uma vez que a metodologia dos grupos reflexivos exige flexibilidade para atualizações e adaptações, não se mostrando adequado discipliná-la em lei.

Os demais dispositivos, notadamente os arts. 2º ao 5º e os arts. 7º, 10 e 14, também foram aprimorados com o objetivo de enfatizar, de forma mais precisa, o acolhimento, o apoio e o atendimento especializado às mulheres e meninas em situação de violência de gênero. Além disso,





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

buscamos reforçar a articulação permanente entre os serviços de saúde, segurança pública, assistência social, educação e justiça, bem como a capacitação continuada e intersetorial dos profissionais responsáveis pelo atendimento humanizado, pelo registro adequado das ocorrências e pelo encaminhamento tempestivo das vítimas à rede de apoio e proteção.

Como destacado pela Senadora Daniella Ribeiro, o Projeto de Lei em análise inspira-se na cooperação técnica e administrativa entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público, universidades, ambientes de pesquisa e inovação, entes federativos e o setor privado. A matéria, portanto, também encontra respaldo em parcerias exitosas já articuladas e em execução nos planos nacional e regional, com especial destaque para as iniciativas desenvolvidas no Estado da Paraíba.

Nesse contexto, a aprovação do PL nº 6.674, de 2025, conferirá maior densidade normativa às ações de prevenção e combate à violência contra a mulher, além de assegurar maior integração institucional e capilaridade territorial aos serviços. Desse modo, será possível ampliar o alcance da experiência exitosa do Programa “Antes que Aconteça”, de modo a beneficiar um número cada vez maior de brasileiras.

III – VOTO

Ante as razões apresentadas, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 6.674, de 2025, com as emendas apresentadas seguir, e pelo desamparamento, nos termos regimentais, dos Projetos de Lei nº 226 e nº 1.234, ambos de 2019, para que tramitem de forma autônoma:

EMENDA Nº 1-PLEN

Dê-se aos incisos I e IV do *caput* do art. 2º do Projeto de Lei nº 6.674, de 2025, a seguinte redação:

“Art. 2º





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

I – Rede de apoio e proteção às mulheres: conjunto de serviços públicos e iniciativas da sociedade destinados à prevenção, acolhimento, proteção e atendimento às mulheres em situação de violência;

IV – Defensoras Populares: lideranças comunitárias capacitadas em direitos das mulheres, para atuar como multiplicadoras na defesa e promoção dos direitos das mulheres, na identificação das violações de direitos em seus territórios e no encaminhamento à rede de apoio e proteção.”

EMENDA Nº 2-PLEN

Dê-se aos incisos I, III e IV do *caput* do art. 3º do Projeto de Lei nº 6.674, de 2025, a seguinte redação:

“Art. 3º

I – a perspectiva de gênero na formulação e aplicação de políticas públicas no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

III – a inovação e a transformação digital para o aprimoramento dos sistemas de segurança, justiça, saúde, educação, assistência social e trabalho e renda.

IV – o estímulo à participação ativa de mulheres em políticas públicas e iniciativas comunitárias, fortalecendo o engajamento cívico, a participação das organizações da sociedade civil e o acesso à justiça.”





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

EMENDA Nº 3-PLEN

Dê-se aos incisos II e IV do *caput* do art. 4º do Projeto de Lei nº 6.674, de 2025, a seguinte redação:

“Art. 4º

.....

II – fortalecer a rede de proteção e a efetividade e eficácia das medidas protetivas de urgência;

.....

IV – educar e conscientizar a sociedade sobre igualdade entre homens e mulheres, e o enfrentamento à violência contra mulheres, com foco especial no ambiente escolar para mudanças comportamentais e culturais.”

EMENDA Nº 4-PLEN

Dê-se aos incisos I, III e IV do *caput* do art. 5º do Projeto de Lei nº 6.674, de 2025, a seguinte redação:

“Art. 5º

I – acolhimento, apoio e atendimento especializado às mulheres e meninas em situação de violência de gênero;

.....

III – prevenção, combate e reparação à violência contra a mulher;

IV – governança e cooperação, com produção de dados, monitoramento e avaliação das políticas de combate à violência contra as mulheres.”





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

EMENDA Nº 5-PLEN

redação: Dê-se ao art. 6º do Projeto de Lei nº 6.674, de 2025, a seguinte

“**Art. 6º** O Poder Público promoverá medidas de acolhimento, tais como:

I – **Salas Lilás**: espaços humanizados e reservados destinados ao acolhimento às mulheres e meninas em situação de violência de gênero em delegacias, instituições de perícia oficial de natureza criminal, instituições do sistema de justiça e demais órgãos públicos;

III – **Casas Abrigo**: abrigos temporários de curta duração para mulheres e seus dependentes em situação de risco iminente;

IV – **Serviços Itinerantes** que viabilizem o acesso de mulheres a direitos fundamentais, em caso de impossibilidade de deslocamento por meios de transporte individuais ou de uso coletivo.”

EMENDA Nº 6-PLEN

redação: Dê-se aos incisos I e III art. 7º do Projeto de Lei nº 6.674, de 2025, a seguinte

“**Art. 7º**

I – articulação permanente entre os serviços de saúde, segurança pública, assistência social, educação e justiça;

III – capacitação e formação continuada e intersetorial dos profissionais, especialmente os de segurança pública, justiça, saúde, educação, assistência social e trabalho e renda, para atendimento humanizado, registro adequado e encaminhamento tempestivo à rede de apoio e proteção;

”





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

EMENDA Nº 7-PLEN

Dê-se ao art. 8º do Projeto de Lei nº 6.674, de 2025, a seguinte redação:

“**Art. 8º** O Programa poderá apoiar ações destinadas ao fortalecimento efetividade das medidas protetivas de urgência previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, inclusive por meio da adoção de soluções tecnológicas, mecanismos de monitoramento eletrônico, inclusive com o uso de inteligência artificial, e outras medidas voltadas à proteção das mulheres em situação de violência.”

EMENDA Nº 8-PLEN

Dê-se ao *caput* art. 11 do Projeto de Lei nº 6.674, de 2025, a seguinte redação:

“**Art. 11** O Programa apoiará a promoção de programas de recuperação e reeducação para o atendimento de agressores, tais como grupos reflexivos, visando à reflexão sobre padrões culturais que fomentam a desigualdade e a violência de gênero, à necessidade de modificação de comportamentos, à responsabilização individual e de construção de relações afetivas saudáveis, bem como à prevenção da reincidência.”

EMENDA Nº 9-PLEN

Suprima-se o parágrafo único do art. 11 do Projeto de Lei nº 6.674, de 2025.

EMENDA Nº 10-PLEN

Dê-se ao art. 12 do Projeto de Lei nº 6.674, de 2025, a seguinte redação:





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

“**Art. 12** O Poder Público promoverá campanhas permanentes de prevenção, combate e reparação à violência contra as mulheres, especialmente por meio de:

I – campanhas permanentes de conscientização e prevenção da violência contra a mulher;

II – ações de incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo feminino;

III – capacitação de Defensoras Populares, para identificação de sinais de violência, orientação às vítimas e encaminhamento à rede de apoio e proteção.”

EMENDA Nº 11-PLEN

Dê-se ao *caput* do art. 14 do Projeto de Lei nº 6.674, de 2025, a seguinte redação:

“**Art. 14** O Programa “Antes que Aconteça” fomentará a produção de evidências, o diagnóstico e a avaliação de resultados, com a finalidade de orientar o planejamento, o monitoramento e o aperfeiçoamento contínuo das ações, nos termos da Lei 14.232 de 28 de outubro de 2021, por meio de:”

Sala das Sessões, de março de 2026.

Senador Davi Alcolumbre, Presidente

Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora

