ESTADO DO AMAPÁ
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DIRETORIA LEGISLATIVA
DEPARTAMENTO DAS COMISSÕES
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO – CCJ

PARECER Nº 0072/2026–CCJ/ALAP

PROPOSIÇÃO : Projeto de Lei nº 0043/2026.

AUTORIA : Deputado Fabrício Furlan

EMENTA : Dispõe sobre o ressarcimento, pelo agressor, das despesas particulares resultantes de violência doméstica ou familiar contra a mulher, no Estado do Amapá.

RELATORIA : Deputada Zeneide Costa

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado a esta Comissão o Projeto de Lei nº 0043/2026, acima ementado, *ipsis litteris*. Vejamos:

> **Art. 1°** Esta Lei estabelece a obrigação do autor de violência física, psicológica, sexual, moral ou patrimonial contra a mulher de reembolsar integralmente as despesas particulares decorrentes da agressão.
>
> **Art. 2º** O reembolso inclui, entre outros:
>
> I – atendimentos médicos, cirurgias e internações em hospitais privados;
>
> II – medicamentos, próteses e materiais de tratamento;
>
> III – terapias e acompanhamentos profissionais;
>
> IV – deslocamentos para atendimentos e serviços essenciais;
>
> V – reparos de danos materiais;
>
> VI – despesas com mudança e hospedagem.
>
> **Art. 3º** A vítima deve manter e apresentar documentos que comprovem as despesas, incluindo:
>
> I – recibos e comprovantes de pagamento;
>
> II – laudos e relatórios médicos;
>
> III – comprovantes de transporte e hospedagem;
>
> IV – orçamentos e documentos de danos materiais.
>
> § 1º Os órgãos públicos devem informar a vítima sobre a importância de manter a documentação.
>
> § 2º A falta de documentação pode ser suprida por outras provas lícitas.
>
> **Art. 4º** A obrigação de reembolso não exclui a responsabilidade do agressor por outros danos.
>
> **Art. 5º** A vítima pode requerer o reembolso:
>
> I – diretamente ao agressor, com assistência jurídica;

II – por via judicial;

III – no âmbito de medidas protetivas.

Art. 6º O reembolso inclui tratamentos continuados, quando recomendados por profissionais.

Art. 7º Os valores pagos pelo agressor não podem ser descontados de outras obrigações familiares.

Art. 8º Esta Lei complementa a Lei Maria da Penha e outras normas de proteção à mulher no Estado do Amapá.

Art. 9º O poder executivo regulamentará esta Lei.

Art. 10º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Na "Justificativa", o autor argumenta que o projeto "visa estabelecer a responsabilidade civil do autor de violência pelo ressarcimento integral das despesas particulares decorrentes da agressão, incluindo consultas, exames, cirurgias, medicamentos, internações, deslocamentos, atendimentos terapêuticos e reparação de bens danificados".

E aduz, ainda, o seguinte: "A reparação econômica integral é uma medida de justiça e proteção à vítima, que frequentemente se vê fragilizada pela dependência financeira. A responsabilização patrimonial do autor da violência atribui a ele o dever de suportar os custos, evitando que a mulher arque com despesas que comprometem sua subsistência".

Conforme o *caput* do art. 100 e o § 3º do art. 112 do Regimento Interno, o PL foi lido no Expediente da 14ª Sessão Ordinária para conhecimento dos deputados.

Ato contínuo, de acordo com o art. 63, §§ 1º e 2º, do Regimento, foi remetido para exame da CCJ, à qual cabe analisar a proposição quanto aos seus aspectos de constitucionalidade, juridicidade, legalidade e legística formal (técnica legislativa), nos termos do art. 104 da Constituição Estadual, combinado com o art. 36, I, do Regimento.

É o Relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Inicialmente, cabe-nos perquirir os aspectos relacionados à constitucionalidade formal.

Verifica-se a inconstitucionalidade formal quando ocorre algum tipo de vício no processo de formação das normas, seja no processo legislativo de sua elaboração, seja em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.

A inconstitucionalidade formal orgânica decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato. Faz-se necessário verificar, aqui, se a competência para elaboração da norma é da União, do Estado ou de Município.

Dentro do panorama de distribuição de competências erigido pela CRFB/1988, em especial com base no que determina o princípio federativo estabelecido expressamente em seus arts. 1º e 25, tem-se que a autonomia legislativa de cada ente federativo é assegurada nos termos da Carta da República, desde que atendidos os seus preceitos e princípios.

A propositura em questão objetiva, por meio de ressarcimento das despesas decorrentes de violência doméstica ou familiar contra a mulher, instituir mecanismo para coibir a violência contra ela.

Em relação à prevenção da violência contra a mulher, a competência legislativa para tratar da matéria é estadual, nos termos do art. 25, § 1°, da CRFB/1988, que trata da competência residual ou remanescente, *in verbis*:

> **Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
>
> **§ 1º** São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Com fundamento nesse dispositivo constitucional, os estados possuem também essa mesma competência remanescente para legislar sobre segurança pública – matéria que, de certa forma, tangencia o presente PL.

Sobre o tema de proteção à mulher, menciona-se a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

A Lei Maria da Penha já prevê o ressarcimento aos cofres públicos de algumas despesas causadas pelo agressor: aquelas decorrentes de serviços de saúde prestados para o total tratamento das vítimas em situação de violência doméstica e familiar, bem como as oriundas do uso de dispositivos de segurança, em caso de perigo iminente, disponibilizados para o monitoramento das vítimas de violência doméstica ou familiar amparadas por medidas protetivas. Senão, vejamos:

> "**Art. 9º** (...).
>
> (...) § 4º Aquele que, por ação ou omissão, causar lesão, violência física, sexual ou psicológica e dano moral ou patrimonial a mulher fica obrigado a ressarcir todos os danos causados, inclusive ressarcir ao Sistema Único de Saúde (SUS), de acordo com a tabela SUS, os custos relativos aos serviços de saúde prestados para o total tratamento das vítimas em situação de violência doméstica e familiar, recolhidos os recursos assim arrecadados ao Fundo de Saúde do ente federado responsável pelas unidades de saúde que prestarem os serviços.
>
> **§ 5º** Os dispositivos de segurança destinados ao uso em caso de perigo iminente e disponibilizados para o monitoramento das vítimas de violência doméstica ou familiar amparadas por medidas protetivas terão seus custos ressarcidos pelo agressor.
>
> **§ 6º** O ressarcimento de que tratam os §§ 4º e 5º deste artigo não poderá importar ônus de qualquer natureza ao patrimônio da mulher e dos seus dependentes, nem configurar atenuante ou ensejar possibilidade de substituição da pena aplicada." (NR)

Ressalte-se que o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa a realizar direitos fundamentais. Se a lei federal (ou até estadual) claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (doutrina americana da *clear statement rule*), será possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior. Mas a Lei Maria da Penha não suprime a possibilidade de entes subnacionais complementarem as exigências de segurança e de proteção à mulher.

Nesse passo, verifica-se que as penalidades estabelecidas pelo projeto de lei não desbordam dos limites impostos à Administração Pública Estadual para o exercício do poder de polícia administrativa, uma vez que não resultam na imposição de sanções cuja natureza esteja vinculada ao rol de competências legislativas privativas da União, definido no art. 22 da Constituição Federal.

A propósito, segundo lição de Celso Antônio Bandeira de Mello[1]:

> Sanção administrativa é a providência gravosa prevista em caso de incursão de alguém em uma infração administrativa cuja imposição é da alçada da própria Administração. [...] Sendo muito variadas as relações de Direito Administrativo, são também muito variadas as modalidades de sanção. Assim, existem: a) advertência; b) sanções pecuniárias – isto é, multas; c) interdição de local ou estabelecimento – como o fechamento de uma fábrica por poluir águas; d) inabilitação temporária para certa atividade – como a suspensão do direito de licitar, ou da carteira de habilitação de motorista; e) extinção de relação jurídica entretida com o Poder Público – como as cassações de licença de funcionamento ou a decretação da caducidade de uma concessão de serviço público; f) apreensão ou destruição de bens – como, respectivamente, de equipamentos de pesca ou de caça utilizados fora das normas e de edificação construída em desobediência à legislação edilícia.

Em relação aos campos de atuação para os quais os entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios) terão competência para estabelecer o poder de polícia, assevera o referido autor:

> Como critério fundamental, procede o dizer-se que é competente para dada medida de polícia administrativa quem for competente para legislar sobre a matéria. Assim, a União exercerá em caráter exclusivo polícia administrativa sobre o que estiver arrolado no art. 22 da Constituição e concorrentemente com Estados e Distrito Federal sobre o que consta do art. 24, precitado. Municípios têm seu campo exclusivo de polícia administrativa no que disser respeito ao seu peculiar interesse, notadamente sobre as matérias previstas no art. 30.

Como, em linhas gerais, a presente propositura vai ao encontro do que estabelecem as normas federais na busca pelo combate à violência contra a mulher, é possível que o estado do Amapá exerça a sua competência legiferante, nos termos do §1º do art. 25 da CF/1988, não havendo que se falar em inconstitucionalidade por vício de competência.

Superada a questão da competência legislativa, passa-se à análise da inconstitucionalidade formal propriamente dita, que decorre da inobservância do devido processo legislativo. Neste ponto, deve-se verificar se existe vício no procedimento de elaboração da norma, seja na fase de iniciativa (vício formal subjetivo), seja em fases posteriores (vício formal objetivo).

Analisemos o aspecto da inconstitucionalidade formal subjetiva. A Constituição Federal, assim como a Constituição Estadual, assegura a independência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Com efeito, nenhum dos Poderes da República pode interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em norma constitucional, sob pena de violação do princípio da separação funcional do poder (CF/1988, art. 2º). Com fundamento nesse princípio, a Constituição Federal, em algumas

---

[1] *Curso de Direito Administrativo*, 2014, pp. 863-866.

hipóteses, reserva a apenas algumas autoridades ou órgãos a possibilidade de deflagrar o processo legislativo.

Nesse prisma, estabelece a CF/1988, em seu art. 61, as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. Há simetria na Constituição Estadual. Realmente, as matérias relacionadas ao funcionamento e às atribuições de órgãos do Poder Executivo devem estar inseridas em norma cuja iniciativa é reservada ao chefe desse Poder.

No entanto, cabe destacar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as hipóteses de iniciativa reservada, por traduzirem matéria de exceção, não podem ser ampliadas por via hermenêutica, sob pena de ocasionar um esvaziamento da atividade legislativa autônoma no âmbito dos entes federados. Tais hipóteses formam um rol taxativo. Configuram a exceção e devem ser interpretadas, portanto, de forma restritiva. *In verbis*:

> A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.

Nesse contexto, por precaução jurídica e para *tentar* evitar contendas interpretativas a respeito de vício de iniciativa, recomenda-se a supressão do § 1º do art. 3º do PL. Além dessa emenda supressiva, sugere-se emenda substitutiva ao inciso I do art. 2º, bem assim emendas aditivas e de redação, para que determinados dispositivos do projeto possam ser mais bem articulados e expressar, com mais completude, o espírito de proteção almejado.

A adoção dessas emendas estará materializada em uma proposta de redação ao final deste Parecer (em verdade, uma emenda substitutiva global, ou seja, um *Substitutivo*).

Frise-se que o objeto do PL ora analisado não atinge o funcionamento e a organização do Poder Executivo, nem se imiscui em atribuições de órgãos estaduais. Ainda que o fizesse, apenas não poderia inovar, mas poderia incursionar em atividades relativas a estruturas orgânicas e atribuições *já existentes*. Restaria caracterizada a inconstitucionalidade formal se o projeto criasse, modificasse ou extinguisse qualquer atribuição institucional de órgão do Poder Executivo ou se interferisse em contratos celebrados exclusivamente por esse Poder.

Todavia, no caso em epígrafe, não há redesenho de órgãos nem inovação no campo das atribuições, o que ratifica a constitucionalidade do PL. Não há que se falar, pois, em inconstitucionalidade formal orgânica ou em vício formal subjetivo. E, quanto à espécie normativa, o tema de que trata a proposição não é reservado à lei complementar.

Passemos agora ao aspecto material.

A constitucionalidade material é, basicamente, a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e os princípios previstos na Constituição Federal ou na Constituição Estadual. Nos dias atuais, parte da doutrina também se refere expressamente à proporcionalidade.

Nesse sentido, a proposição está em consonância com a Constituição Federal e com a Constituição Estadual. Inexiste ofensa a quaisquer princípios, direitos e garantias estabelecidos (p. ex., isonomia, direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa

julgada). Também não vislumbramos violação a direitos humanos – ao contrário, busca-se a efetivação deles.

O PL afigura-se materialmente constitucional.

Em relação à juridicidade (conformidade com o Direito), diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se a forma e o conteúdo revelam compatibilidade com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o ordenamento jurídico. Caso não haja essa conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.[2]

No tocante à legística formal (técnica legislativa), de acordo com a Lei Complementar Estadual nº 0024, de 8 de janeiro de 2004, não constatamos problemas significativos, não obstante a necessidade de ajustes redacionais, inclusive com a incorporação das emendas supracitadas.

Ante o exposto, na condição de Relatora, entendo que o projeto de lei em epígrafe preenche os requisitos de constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade e técnica legislativa, motivo pelo qual meu voto é pela **APROVAÇÃO** do PL 0043/2026, **nos termos do SUBSTITUTIVO sugerido a seguir.**

É como voto.

Zeneide Costa

Deputada ZENEIDE COSTA

Relatora

PL 0043/2026 – SUBSTITUTIVO

Dispõe sobre o reembolso, pelo agressor, das despesas particulares, limitadas aos parâmetros de custos do SUS, resultantes de violência doméstica ou familiar contra a mulher, no âmbito do Estado do Amapá.

Art. 1° Esta Lei estabelece a obrigação de o autor de comprovada violência física, psicológica, sexual, moral ou patrimonial contra a mulher reembolsar as despesas particulares decorrentes da agressão, limitadas aos parâmetros de custos do Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito do Estado do Amapá.

Art. 2º O reembolso inclui, especialmente:

I – atendimentos médicos, cirurgias e internações em estabelecimentos de saúde privados;

II – medicamentos, próteses e outros materiais de tratamento;

III – terapias e acompanhamentos profissionais;

IV – deslocamentos para atendimentos e serviços essenciais;

---

[2] OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas.* Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151).

V – reparos de danos materiais;

VI – despesas com mudança e hospedagem.

§ 1º A vítima deve guardar e apresentar documentos que comprovem as despesas, tais como recibos, extratos de pagamento ou notas fiscais, inclusive referentes a transporte, hospedagem e outros danos materiais.

§ 2º A falta dos documentos a que se refere o § 1º deste artigo pode ser suprida por outras provas lícitas e idôneas.

Art. 3º O reembolso das despesas decorrentes dos atendimentos, dos procedimentos e dos tratamentos de saúde, ao ser realizado, com observância dos limites das tabelas de custos do SUS, deve levar em conta os gastos operacionais com pessoal e com material necessários, bem como os dispêndios para eventual acolhimento da mulher em casa de abrigo ou em lar substituto.

§ 1º A obrigação de reembolso não exclui a responsabilidade do agressor por outros danos.

§ 2º O reembolso inclui tratamentos continuados, quando recomendados por profissionais e não oferecidos pelo SUS.

§ 3º Os critérios para o cálculo das despesas referidas no *caput* deste artigo, se for o caso, serão definidos em regulamento.

Art. 4º A vítima pode requerer o reembolso, mediante assistência jurídica:

I – diretamente ao agressor;

II – por via judicial;

III – no âmbito de medidas protetivas.

Art. 5º Os valores pagos pelo agressor não podem ser descontados de outras obrigações familiares.

Art. 6º As disposições desta Lei não limitam nem compensam os direitos da mulher a indenizações e a outras medidas contra o agressor.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, nos termos do art. 119, VIII, da Constituição Estadual.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

III – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, em reunião realizada nesta data, **aprovou** o Parecer da Relatora ao Projeto de Lei nº 0043/2026.

Macapá, 26 de maio de 2026.

VOTOS A FAVOR:

Deputada DAYSE MARQUES
REDE – Presidente

Deputado JESUS PONTES
PDT – Vice-Presidente

Deputada EDNA AUZIER
PV – Membro

Deputado ROBERTO GÓES
UNIÃO – Membro

Deputada ZENEIDE COSTA
PODEMOS – Membro

Deputado PASTOR OLIVEIRA
PDT - Suplente

Deputado RODOLFO VALE
UNIÃO – Suplente

VOTOS CONTRA:

Deputada DAYSE MARQUES
REDE – Presidente

Deputado JESUS PONTES
PDT – Vice-Presidente

Deputada EDNA AUZIER
PV – Membro

Deputado ROBERTO GÓES
UNIÃO – Membro

Deputada ZENEIDE COSTA
PODEMOS – Membro

Deputado PASTOR OLIVEIRA
PDT - Suplente

Deputado RODOLFO VALE
UNIÃO – Suplente