

COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 3.644, DE 2019

Altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância) para dispor sobre os direitos das crianças cujas mães e pais estejam submetidos a medida privativa de liberdade.

Autor: SENADO FEDERAL - REGINA SOUSA

Relatora: Deputada LAURA CARNEIRO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, oriundo do Senado Federal, de autoria da então Senadora Regina Sousa, visa alterar a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que institui o Marco Legal da Primeira Infância, para dispor sobre os direitos das crianças cujos pais estejam submetidos à medida privativa de liberdade.

Em síntese, propõe-se acréscimo de dispositivo ao art. 4º da referida lei com vistas a incluir, como objetivo das políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância, a observação do princípio da seletividade socioassistencial, dedicando-se especial atenção às crianças cujas mães estejam submetidas à medida privativa de liberdade. Além disso, acrescenta dispositivo ao art. 11 para prever que “os órgãos da execução penal manterão cadastros atualizados contendo dados socioeconômicos a respeito das crianças cujos pais estejam encarcerados, inclusive com recorte por etnia, cor da pele e sexo”.



Igualmente, modifica o art. 13 da lei em tela para destacar que as medidas nele propostas darão prioridade aos contextos que apresentem riscos ao desenvolvimento da criança, em especial daquela cujos pais estejam submetidos a medida privativa de liberdade. Ademais, a proposição apresenta alterações ao art. 14 do Marco Legal da Primeira Infância, para incluir a necessidade de especial atenção à criança cujos pais estejam encarcerados, assim como às gestantes nessa condição.

Outrossim, a proposta inclui dispositivo ao art. 9º da Lei nº 8.069, de 11 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, para prever que as mães submetidas à medida privativa de liberdade serão estimuladas a amamentar seus filhos, salvo se houver razões de saúde impeditivas. Por fim, o projeto de lei em apreciação inclui alteração aos arts. 318 e 318-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para prever a substituição da prisão preventiva pela domiciliar quando a acusada for lactante.

Na Justificação, a autora destaca “*o crescimento da população carcerária no Brasil, com ênfase na elevação no número de mulheres aprisionadas, que subiu de menos de 6 mil no ano 2000 para quase 45 mil em 2016, um aumento de aproximadamente 700% no período*”. Acrescenta que grande parte delas, mais de 60%, estão reclusas por crimes associados ao tráfico, ainda que 43% não foram sentenciadas. Esses expressivos números colocam o Brasil na quinta posição no que tange à população carcerária feminina mundial, atrás dos Estados Unidos, China, Rússia e Tailândia.

Outra informação importante trazida pela autora da proposta é que “*cerca de 80% dessas mulheres são mães de pelo menos 1 filho, de acordo com o levantamento divulgado pelo Ministério da Justiça em dezembro de 2017. Muitas dessas detentas são responsáveis principais ou únicas por seus cuidados*”. Assim, seu aprisionamento indiscriminado contribui para o aumento da violência e o caos social, porquanto as famílias, e consequentemente as crianças, ficam sem sua provedora e cuidadora.

Argumenta também que muitas mulheres chegam grávidas às prisões e não recebem “*adequada assistência pré-natal, sofrem violência com*



os maus tratos impostos por servidores de baixo preparo para lidar com mulheres, contraem doenças e acabam por transmiti-las aos filhos”. Na sua visão, estende-se a penalização das mães às crianças nascidas no ambiente prisional, em flagrante desrespeito a direitos constitucionalmente assegurados, como o direito à amamentação, mormente quando, em 2014, apenas 1/3 das unidades prisionais femininas dispunham de celas adequadas para gestantes e de berçários, segundo informações de levantamento do Ministério da Justiça.

A proposição em tela está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em regime de prioridade. Foi distribuída às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; de Previdência, Assistência Social, Criança, Adolescência e Família e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do RICD).

Ao ser apreciado na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em 12 de novembro de 2019, o Projeto de Lei em destaque foi aprovado na forma do Substitutivo apresentado pelo Deputado Delegado Antônio Furtado, designado Relator do voto vencedor. O referido Substitutivo manteve apenas a alteração ao Decreto-Lei nº 3.689, de 1941 (Código de Processo Penal), mantendo a possibilidade de substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar para a lactante que não tenha cometido crime hediondo ou equiparado.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

É sempre uma satisfação nos depararmos com proposições que buscam o aprimoramento do Marco Legal da Primeira Infância. Cada vez mais os estudos reafirmam a importância incontestável dessa fase da vida no desenvolvimento físico, cognitivo, social e emocional das crianças, porquanto os estímulos, privações e vivências dos primeiros anos de vida têm impacto decisivo na fase adulta.



Nesse sentido, é essencial trazer para o debate público temas que possam contribuir para garantir o bem-estar infantil. Considerando que o Parlamento brasileiro tem procurado fazer a sua parte e atuar na vanguarda da proteção integral das crianças, notadamente daquelas na primeira infância, o Projeto de Lei que agora apreciamos tem como objetivo assegurar a proteção e garantia de direitos de crianças cujos pais estejam cumprindo medida restritiva de liberdade.

Com efeito, o projeto de lei ora em apreciação avança na proteção de crianças em situação de vulnerabilidade. Ao incluir o princípio da seletividade socioassistencial ao Marco Legal da Primeira Infância e preconizar especial atenção às crianças cujas mães estejam submetidas à medida privativa de liberdade, estar-se-á garantindo um olhar mais qualificado para um segmento que, muitas vezes desde a gestação, já tem seus direitos de cidadania desrespeitados, como o direito à amamentação, à convivência familiar e comunitária, a um espaço adequado à sua condição de pessoa em desenvolvimento, entre outros. Como ressaltado por Lima e Sá (2018), “*As crianças, cujas mães estão no cárcere, são duplamente vulneráveis, a uma, por serem crianças; a duas porque estão em um ambiente que, em princípio, não é o mais adequado para o seu desenvolvimento saudável*”.¹

Além disso, estamos de acordo com a inclusão de dispositivo que determina, aos órgãos da execução penal, a manutenção de cadastros atualizados contendo dados socioeconômicos a respeito das crianças cujos pais estejam encarcerados, inclusive com recorte de raça e gênero. Essas informações são fundamentais tanto para o desenvolvimento de políticas públicas quanto para um tratamento individualizado, de forma que o superior interesse da criança, e não o do Estado, seja o vetor das decisões a serem adotadas.

Também nos parece oportuno deixar assente, no texto da Lei nº 13.256, de 2016, a priorização de contextos que apresentem riscos ao desenvolvimento da criança, em especial àquelas cujos pais estejam submetidos à medida privativa de liberdade, nas ações da União, dos estados,

¹ LIMA, Taisa Maria Macena de; SÁ, Maria de Fátima Freire de. Infância encarcerada. Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil, Belo Horizonte, v. 18, p. 183-195, out./dez. 2018



do Distrito Federal e dos municípios direcionadas ao apoio à participação das famílias em redes de proteção e cuidado infantil e de fortalecimento de vínculos familiares.

Ademais, a proposição em análise avança ao incluir, no *caput* do art. 14 do referido diploma legal, a previsão de que políticas e programas governamentais de apoio às famílias devem buscar a articulação das mais diversas áreas, inclusive a segurança e a política carcerária, com vistas a garantir o desenvolvimento integral da criança.

Igualmente, consideramos importante que os programas destinados ao fortalecimento da família no exercício de sua função de cuidado e de educação dos filhos na primeira infância deem especial atenção à criança cujos pais estejam encarcerados. Da mesma forma, a fim de favorecer a formação e a consolidação de vínculos afetivos e estimular o desenvolvimento integral na primeira infância, apoiamos a inclusão das gestantes encarceradas como público-alvo para o recebimento de orientação e formação sobre maternidade e paternidade responsáveis, aleitamento materno, alimentação complementar saudável, crescimento e desenvolvimento infantil integral, prevenção de acidentes e educação sem uso de castigos físicos, nos termos da Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014.

Por seu turno, o parágrafo 6º que se pretende acrescentar ao art. 14 da Lei nº 13.257, de 2016, cuja redação foi proposta no art. 1º do Projeto, estabelece a formação dos servidores públicos do sistema prisional, para que tenham em sua grade curricular cursos relativos à saúde e ao tratamento de gestantes e bebês.

A capacitação dos profissionais que lidam com as gestantes e crianças na primeira infância é uma iniciativa que é ressaltada como fundamental no Plano Nacional pela Primeira Infância². Ademais, o relatório de avaliação da Controladoria-Geral da União³ sobre o cumprimento dos aspectos trazidos pelo Marco Legal da Primeira Infância deixa claro que, para a integralidade do atendimento das crianças na primeira infância e da sua família,

2 <https://www.andi.org.br/file/52488/download?token=qFLQjm2r>

3 <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/recomendacoes-do-orgao-de-controle-interno-cgu-exercicio-2020/relatorio-cgu-816185-diagnostico-primeira-infancia-versao-final.pdf>



é imprescindível que se capacitem os agentes públicos que lidam com esse grupo. De fato, em algumas iniciativas, como o “Projeto Brincar Vir-Ver”, esse tipo de capacitação no ambiente prisional mostrou-se extremamente bem-sucedido⁴.

Já o § 3º do art. 9º da Lei nº 8.069, de 1990, cuja redação foi proposta no art. 2º do Projeto, tem como objetivo determinar que as mães submetidas a medida privativa de liberdade sejam estimuladas a amamentar seus filhos, salvo se houver razões de saúde impeditivas.

É sabido que o estresse desencadeado pelo ambiente prisional tem o potencial de interferir com a fisiologia da amamentação e levar à cessação precoce do aleitamento materno. No entanto, quando é fornecida assistência de qualidade e humanizada à presidiária, facilita-se a prática da amamentação, seja por meio da instrumentalização das nutrizes encarceradas acerca das decisões sobre a sua saúde e de seu filho, seja por meio da redução dos estressores a que são submetidas⁵.

É importante destacar que a amamentação reduz em até 13% a mortalidade infantil por causas evitáveis em crianças menores de 5 anos, diminui a chance de a criança ter alergias, infecções, diarreias, doenças respiratórias, otites, obesidade e diabetes tipo 2⁶.

A proposição tem também por objetivo garantir a convivência familiar e comunitária das crianças em primeira infância, com especial atenção àquelas cujos pais estejam privados de liberdade, pois se encontram em situação de especial vulnerabilidade. Essa proposta consta da nova redação que se pretende dar aos artigos 13 e 14 do Marco Legal da Primeira Infância e da modificação relativa aos artigos 318 e 318-A do Código de Processo Penal. A chave mais importante para o desenvolvimento saudável da criança na primeira infância é a relação com os seus primeiros cuidadores, que lhe oferecem afeto, comunicação e proteção.

Nessa trilha, o projeto prevê a possibilidade de substituição da prisão preventiva pela domiciliar em favor da lactante. Essa medida, além de

4 <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/10/GUIA-PRESIDIO-1.pdf>

5 <https://www.scielo.br/pdf/tce/v27n4/0104-0707-tce-27-04-e3030017.pdf>

6 <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/08/ministerio-da-saude-lanca-campanha-de-incentivo-a-amamentacao>



propiciar padrão adequado de aleitamento, permite o cuidado adequado à criança em um período de intensa evolução psicofísica.

O texto aprovado pelo Senado Federal, contudo, sofreu modificação no substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, que pretende restringir o âmbito de incidência da norma a depender da acusação formulada contra a mãe. Com todo respeito ao órgão colegiado que nos antecedeu na análise da matéria, entendemos que o compromisso maior da nossa ordem jurídica é com a proteção à criança, a cujos direitos a Constituição da República conferiu prioridade absoluta, nos termos do art. 227. Somos, portanto, pela manutenção do texto original proveniente do Senado Federal e contra a modificação proposta no substitutivo da Comissão precedente.

No afã de contemplar a segurança pública, o substitutivo do referido órgão colegiado cria uma situação absurda: na fase de amamentação, haveria um impedimento para a prisão domiciliar; mas, passada essa fase, ele cessaria de existir, sendo possível a conversão da prisão preventiva em domiciliar. Estabelecer critérios mais restritivos para a conversão da prisão justamente da lactante é subverter a ordem de valores constitucionais, passando uma série de outras preocupações à frente do bem-estar e desenvolvimento saudável da criança na fase de maior vulnerabilidade e necessidade de amparo e proximidade à sua mãe. Nessa direção, destaco trecho de Nota Técnica enviada pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania:

*A inovação legislativa [...] que veda ao o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for lactante e tiver cometido crime hediondo ou equiparado, cria uma situação controversa e apresenta vício de juridicidade pois, **nos termos do inciso V do artigo 318 do Código de Processo Penal, não há impedimento de substituir a prisão preventiva da mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos.** Neste caso (inciso V do artigo 318 do CPP), a substituição da prisão preventiva pela domiciliar, independe, da mãe ser lactante e/ou tiver cometido crime hediondo ou equiparado, ficando o juiz obrigado a substituir a prisão preventiva pela domiciliar,*



Diante do exposto, votamos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 3.644, de 2019, e pela rejeição do Substitutivo adotado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

Sala da Comissão, em 22 de março de 2024.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2024-1930

