

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

PROJETO DE LEI Nº 661, DE 2024

INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL DE APOIO E HUMANIZAÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL E SEUS FAMILIARES.

Autora: Deputada DELEGADA ADRIANA ACCORSI

Relatora: Deputada ERIKA KOKAY

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 661, de 2024, que institui a Política Nacional de Apoio e Humanização às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional e seus familiares. A proposição apresenta diretrizes e objetivos para melhorar fluxos de atendimento, pactuar ações com SUS e SUAS, firmar parcerias acadêmicas e culturais, estimular a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e prisão domiciliar quando cabível, regularizar assistência jurídica, qualificar visitação, apoiar egressas Programa de Mobilização para Assistência à Pré-egressa e Egressa do Sistema Prisional (PROMAE), garantir atenção a filhos, capacitar servidores e melhorar dados com recorte sobre mulheres.

A matéria prevê, ainda, reservas permanentes de vagas (5%) para egressas em empresas contratadas pelo Poder Público e em programas de empregabilidade e formação apoiados pela Administração, com paridade de raça também, incluindo travestis e mulheres transexuais.



Na justificação, a autora esclarece que o Brasil detém a quarta maior população prisional feminina do mundo (atrás de Estados Unidos, China e Rússia) e que 74% das mulheres privadas de liberdade são mães. Defende que, diante desse quadro, a proposição é necessária tanto para reduzir o encarceramento feminino, por meio de medidas proporcionais e alternativas à prisão, como para assegurar a efetivação de direitos das mulheres e de seus familiares.

O projeto não possui apensos e, ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

O projeto foi distribuído às Comissões de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial; Defesa dos Direitos da Mulher; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II e art. 151, inciso III, ambos do RICD.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Compete a esta Comissão pronunciar-se sobre o mérito da proposição quanto aos direitos humanos e às minorias, nos termos do art. 32, VIII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A proposição em exame institui a Política Nacional de Apoio e Humanização às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e às Egressas do Sistema Prisional, bem como a seus familiares. Dados oficiais evidenciam o elevado contingente de mulheres privadas de liberdade e a predominância de crimes não violentos¹, o que recomenda respostas

¹ Para mais informações, ver: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-sinteticos/infopenmulheres-junho2017.pdf?utm>. Acesso em: 23/09/2025.



proporcionais, expansão de alternativas penais e políticas robustas de reinserção social.

O Projeto de Lei nº 661, de 2024, alinha-se às diretrizes constitucionais, às obrigações internacionais assumidas pelo Brasil e à orientação jurisprudencial, ao propor política transversal que articula saúde, assistência social, educação, trabalho e justiça, voltada às mulheres privadas de liberdade e às egressas, com proteção dos vínculos familiares e atenção às crianças e adolescentes.

A Constituição Federal assegura direitos sociais como saúde, trabalho, assistência e proteção à maternidade e à infância (art. 6º) e estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado (art. 196). Ademais, compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre direito penitenciário (art. 24, I), cabendo à União fixar normas gerais. Nessa moldura, a instituição de política nacional com princípios, diretrizes e objetivos mostra-se compatível com o desenho federativo, desde que sua implementação observe a repartição de competências e a necessária pactuação interfederativa.

A jurisdição constitucional, no julgamento da ADPF 347/DF, reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, ante violações massivas, generalizadas e persistentes a direitos fundamentais (como integridade física e moral, saúde, assistência jurídica e processual), associadas a superlotação, condições degradantes e crônica insuficiência de financiamento e gestão. Nessa decisão, o Supremo Tribunal Federal (STF) impôs obrigações estruturais e delineou a necessidade de cooperação e coordenação dos entes federados para superação estrutural das violações.

No plano internacional, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) impõe a adoção de medidas apropriadas para eliminar discriminações (arts. 1º e 2º); as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Pessoas Presas (Regras de Mandela) oferecem parâmetro universal de gestão prisional; e, especificamente para mulheres, as Regras de Bangkok orientam a preferência por medidas não



privativas de liberdade, consideradas as responsabilidades de cuidado e contextos de vitimização, reservando o cárcere a hipóteses estritamente necessárias, sob controle judicial.

À luz desses marcos normativos, da Lei Complementar nº 95, de 1998, e da Resolução CNJ nº 307, de 2019 (Política de Atenção a Pessoas Egressas), identificam-se pontos a aperfeiçoar, incorporados no substitutivo ora apresentado anexo:

- (i) estruturar a lei em capítulos, com objeto, princípios, diretrizes e objetivos claros;
- (ii) definir conceitos-chave (como “mulher privada de liberdade”, “egressa”, “familiares” e “unidades que custodiam mulheres”) para garantir segurança jurídica, uniformizar a interpretação, orientar a execução e a fiscalização da política e evitar ambiguidades na aplicação intersetorial;
- (iii) prever linhas de cuidado em saúde, incluindo saúde sexual e reprodutiva, pré-natal, puerpério e saúde mental, com fornecimento de itens de higiene menstrual;
- (iv) estabelecer monitoramento em âmbito nacional, com metas e indicadores públicos, capacitação anual e aprimoramento dos bancos de dados prisionais com recortes de gênero e raça, observada a proteção de dados;
- (v) disciplinar o eixo de empregabilidade, para incluir reserva mínima de 5% em programas públicos e meta de 5% em contratos de serviços contínuos como condição de execução, remetendo-se à regulamentação a operacionalização, os mecanismos de comprovação e monitoramento e as sanções proporcionais pelo descumprimento, preservada a coerência com a legislação de licitações e contratos; e



- (vi) consolidar a integração com o Poder Judiciário em moldes de cooperação institucional, sem ingerência na organização judiciária, respeitadas as competências constitucionais e a regulação do Conselho Nacional de Justiça.

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 661, de 2024, na forma do substitutivo anexo, a fim de aperfeiçoar a técnica legislativa, detalhar as linhas de cuidado e assegurar a operacionalização das cotas, sem alterar a essência protetiva da política.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputada ERIKA KOKAY
Relatora

2025-15362



COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 661, DE 2024

Institui a Política Nacional de Apoio e Humanização às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e às Egressas do Sistema Prisional e a seus familiares.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Fica instituída, no âmbito da União, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a Política Nacional de Apoio e Humanização às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e às Egressas do Sistema Prisional e a seus familiares, com vistas à promoção de direitos, à redução do encarceramento feminino e à reinserção social digna.

§ 1º A Política observará a articulação intersetorial entre os sistemas de justiça criminal, saúde, assistência social, educação e trabalho, e será executada por meio de planos, programas, serviços e ações integradas.

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I – mulheres privadas de liberdade: aquelas custodiadas em unidades prisionais, provisoriamente ou definitivamente;

II – egressas: as mulheres que tenham cumprido pena privativa de liberdade, estejam em livramento condicional, monitoração eletrônica, regime aberto ou cumprindo penas alternativas, bem como aquelas em situação de pré-egresso nos 6 (seis) meses anteriores à saída;



III – familiares: pessoas de referência afetiva, cônjuge, companheiro(a), ascendentes, descendentes e colaterais até o terceiro grau, incluindo filhos e filhas, observada a legislação aplicável;

IV – unidades que custodiam mulheres: estabelecimentos penais femininos, alas e celas destinadas a mulheres em unidades mistas, e equipamentos de atendimento a adolescentes em conflito com a lei que acolham gestantes ou mães, no que couber.

CAPÍTULO II

PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E OBJETIVOS

Art. 2º A Política reger-se-á pelos princípios da dignidade da pessoa humana; igualdade e não discriminação; proteção integral de crianças e adolescentes; promoção da equidade de raça, etnia, orientação sexual e identidade de gênero; participação e controle social; e transparência e proteção de dados pessoais.

Art. 3º Constituem diretrizes da Política:

I – estabelecimento de fluxos específicos de atendimento para mulheres privadas de liberdade, com integração entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS);

II – acesso à saúde integral, com enfoque em saúde sexual e reprodutiva, pré-natal, puerpério e saúde mental, assegurados prevenção, tratamento e continuidade do cuidado;

III – priorização de medidas penais não privativas de liberdade e alternativas penais adequadas ao contexto das mulheres, mediante articulação com o Poder Judiciário e o Ministério Público;

IV – assistência jurídica efetiva para progressão de regime, indulto, comutação, remição, incidentes de execução e demais direitos;

V – visitação segura e fortalecimento de vínculos familiares, com atenção às crianças e adolescentes, inclusive por meios virtuais quando necessário;



VI – atenção integral a filhos e filhas de mulheres privadas de liberdade, dentro ou fora das unidades prisionais, garantindo-se acesso à educação, à assistência social e à saúde, com prioridade absoluta ao melhor interesse da criança e do adolescente;

VII – formação continuada dos servidores das unidades que custodiam mulheres e dos serviços da rede, com incentivo à pesquisa aplicada;

VIII – assistência à pré-egressa e à egressa, por meio da implementação do Programa de Mobilização para Assistência à Pré-Egressa e Egressa do Sistema Prisional (PROMAE);

IX – gestão da informação e transparência, com aperfeiçoamento dos bancos de dados prisionais, com recortes de gênero, raça e maternidade;

X – proteção de dados pessoais, inclusive sensíveis, observadas as normas específicas.

Art. 4º São objetivos da Política:

I – reduzir o encarceramento feminino por meio de medidas alternativas proporcionais e adequadas;

II – promover a reinserção social, laboral e educacional, com apoio psicossocial intersetorial;

III – garantir o acesso a direitos e serviços públicos desde a audiência de custódia e durante todo o ciclo penal;

IV – humanizar a arquitetura e as rotinas prisionais, prevenindo práticas degradantes e assegurando condições adequadas de atendimento a gestantes, puérperas e lactantes;

V – fomentar e difundir pesquisa e inovação sobre encarceramento feminino e alternativas penais.

CAPÍTULO III

SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO



Art. 5º A União, em cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios, implementará linhas de cuidado em saúde para mulheres privadas de liberdade e egressas, compreendendo, no mínimo: atenção primária, saúde sexual e reprodutiva, pré-natal, parto e puerpério em condições adequadas, saúde mental e prevenção de agravos.

§ 1º Assegurar-se-á a continuidade do cuidado na transição entre a unidade prisional e a rede territorial, mediante protocolos e referência/contrarreferência.

§ 2º Deverá ser garantido o fornecimento de itens de higiene menstrual adequados e suficientes.

Art. 6º Os órgãos responsáveis adotarão protocolos intersetoriais para atenção a filhos e filhas de mulheres privadas de liberdade, com acesso prioritário à educação infantil, à assistência social e à saúde, preservando-se vínculos familiares sempre que for do melhor interesse da criança e do adolescente.

CAPÍTULO IV

EMPREGABILIDADE E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Art. 7º No âmbito dos programas de empregabilidade e de formação profissional promovidos ou financiados pela Administração Pública direta e indireta, deverá ser reservado percentual mínimo de 5% (cinco por cento) das vagas a mulheres egressas, assegurada a paridade raça-gênero e a inclusão de travestis e mulheres transexuais.

Parágrafo único. O edital ou instrumento equivalente deverá prever critérios objetivos de seleção, medidas de apoio e de permanência, mecanismos de monitoramento e de prestação de contas.

Art. 8º Nos contratos administrativos de prestação de serviços contínuos, a Administração estabelecerá, como condição de execução contratual, meta de alocação de pelo menos 5% (cinco por cento) de mulheres egressas no efetivo dedicado ao contrato, observada a legislação de licitações e contratos, os princípios da isonomia e da competitividade.



§ 1º O Poder Executivo regulamentará os procedimentos de comprovação, monitoramento e avaliação, podendo graduar metas por porte da empresa, ramo de atividade e localização, e admitir medidas compensatórias quando tecnicamente inviável o cumprimento literal.

§ 2º O descumprimento injustificado dos percentuais ou metas poderá ensejar sanções proporcionais, nos termos da regulamentação e do contrato.

CAPÍTULO V

GESTÃO, MONITORAMENTO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Art. 9º. A Política será coordenada e monitorada no âmbito do Poder Executivo federal, com participação da sociedade civil, e observará pactos interfederativos e instrumentos de cooperação técnica e financeira, conforme regulamentação, considerando:

I – elaboração e atualização do Plano Nacional com metas, indicadores e cronograma;

II – apoio técnico aos entes federados e pactuação interfederativa;

III – criação de sistema de monitoramento e avaliação, com divulgação periódica de resultados;

IV – promoção da capacitação anual de servidores das unidades que custodiam mulheres e das redes SUS e SUAS;

V – aprimoramento de bancos de dados prisionais com recortes de gênero, raça, maternidade e parentalidade, garantindo interoperabilidade com os sistemas oficiais;

VI – articulação com mecanismos de ouvidoria, denúncia e prevenção à tortura;

VII – promoção da integração de fluxos com o Poder Judiciário.

Parágrafo único. O Plano Nacional será revisto a cada 4 (quatro) anos, com participação social.



Art. 10. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputada ERIKA KOKAY
Relatora

2025-15362

