

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

PROJETO DE LEI Nº 3.644, DE 2019

Apensado: PL nº 3.969/2025

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 ROGÉRIA SANTOS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.644, de 2019, 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 genitores estejam submetidos a medida privativa de liberdade.

Em síntese, propõe acréscimo de um inciso X 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 especial atenção às crianças cujas mães estejam submetidas à privação da liberdade.

Além disso, a proposição acrescenta § 3º 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 redes de proteção e cuidado da criança nele propostas darão prioridade aos contextos que apresentem riscos ao desenvolvimento das crianças, em especial daquelas 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, nos programas que se destinam ao fortalecimento da família no exercício de sua função de cuidado e educação de seus filhos, a necessidade de especial atenção à criança cujos pais estejam encarcerados, assim como às gestantes nessa condição.

Ao final do mesmo art. 14, propõe a inclusão de um § 6º, para prever que as escolas penitenciárias, ou órgãos similares responsáveis pela formação dos servidores públicos do sistema prisional, terão, em sua grade curricular, cursos relativos à saúde e ao tratamento de gestantes e bebês.

Outrossim, a proposta visa à alteração do Estatuto da Criança e do Adolescente, mediante a inclusão de um § 3º, no âmbito de seu art. 9º, para prever que as mães submetidas a medida privativa de liberdade serão estimuladas a amamentar seus filhos, salvo se houver razões de saúde impeditivas.

Por fim, veiculam-se alterações 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”. 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 das encarceradas são responsáveis principais ou únicas por seus cuidados. Assim, seu aprisionamento indiscriminado contribui para o aumento da violência e para 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 berçários e de celas adequadas para gestantes, segundo informações de levantamento do Ministério da Justiça.

Nesse contexto, a proposição em tela está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em regime de prioridade, tendo sido distribuída às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – 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), prevendo a possibilidade de substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar, para a lactante que não tenha cometido crime hediondo ou equiparado.

Em 6 de outubro de 2025, por determinação da Mesa Diretora, foi apensado à proposição original o PL nº 3.969, de 2025, de autoria da Senhora Deputada Laura Carneiro, o qual veicula comandos normativos quase que idênticos aos consignados no PL nº 3.644, de 2019, à exceção das



alterações promovidas no âmbito da legislação processual penal, que foram suprimidas.

Não foram apresentadas emendas no âmbito desta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

O aperfeiçoamento do Marco Legal da Primeira Infância é um objetivo que sempre há de ser buscado por este Parlamento.

De fato, as evidências científicas são cada vez mais consistentes a respeito do papel crucial desse período no desenvolvimento físico, intelectual, social e emocional das crianças, já que as experiências, estímulos e até mesmo as privações vivenciadas nos primeiros anos influenciam de maneira determinante a vida adulta. Assim sendo, é essencial trazer ao debate público propostas que contribuam para a promoção do bem-estar infantil.

O Congresso Nacional tem buscado atuar de maneira efetiva e comprometida com a proteção integral das crianças, especialmente na primeira infância. Nesse contexto, os Projetos de Lei ora analisados se inserem nesse esforço, já que propõem medidas voltadas à garantia de direitos das crianças cujos genitores se encontram privados de liberdade.

A iniciativa representa, portanto, um avanço significativo na tutela de crianças em condição de vulnerabilidade. A inclusão do princípio da seletividade socioassistencial no Marco Legal da Primeira Infância, aliada à previsão de atenção especializada às crianças cujas mães estejam cumprindo pena, reforça a necessidade de um olhar qualificado para um grupo que, muitas vezes, enfrenta violações de direitos desde a gestação, incluindo limitações ao aleitamento, à convivência familiar, à participação comunitária e ao acesso a ambientes adequados ao desenvolvimento.

Consideramos igualmente apropriada a determinação para que os órgãos responsáveis pela execução penal mantenham cadastros



atualizados com informações socioeconômicas sobre crianças com pais encarcerados, acompanhadas de recortes de raça e gênero. O acesso a dados qualificados é fundamental, tanto para o planejamento de políticas públicas, quanto para a adoção de medidas individualizadas pautadas pelo interesse superior da criança.

Do mesmo modo, reputamos adequada a previsão de atuação dos entes federativos em prol do fortalecimento dos vínculos familiares e da integração das famílias em redes de proteção, com prioridade às situações que representam risco ao desenvolvimento infantil, especialmente nos casos em que os pais estiverem presos.

As proposições também aperfeiçoam o art. 14 do Marco Legal, ao reforçar que políticas e programas de apoio às famílias devem promover a articulação entre diferentes áreas governamentais, inclusive a segurança pública e a política penitenciária. Essa integração é indispensável para garantir, de modo concreto, coordenado e eficaz, o desenvolvimento integral das crianças.

Nesse contexto, apoiamos a inclusão das gestantes encarceradas como público beneficiário de ações de orientação sobre maternidade e paternidade responsáveis, aleitamento materno, alimentação complementar, desenvolvimento infantil, prevenção de acidentes e práticas educativas não violentas, conforme estabelece a Lei nº 13.010, de 2014, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante.

Por corolário, é evidente a importância da capacitação adequada dos profissionais que exercem as suas atividades junto ao sistema prisional, para que compreendam aspectos relevantes concernentes à saúde e ao tratamento de gestantes e bebês.

Cumpramos destacar que relatório da Controladoria-Geral da União¹ demonstra que a efetividade das políticas previstas no Marco Legal

¹ Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Relatório CGU Nº 816.185 – Diagnóstico da primeira infância (versão final)*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acao-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/recomendacoes-do-orgao-de-controle-interno-cgu-exercicio-2020/relatorio-cgu-816185-diagnostico-primeira-infancia-versao->



depende da qualificação dos agentes envolvidos, experiência que já se mostrou pragmaticamente exitosa.²

Também é digna de nota a alteração do Estatuto da Criança e do Adolescente para que se preveja, normativamente, o dever de estímulo à amamentação por mães privadas de liberdade, salvo contraindicação médica.

É sabido que o ambiente prisional pode prejudicar a fisiologia da lactação e favorecer o desmame precoce. No entanto, o acesso a atendimento humanizado e suporte técnico contribui de forma significativa para a manutenção do aleitamento, tanto pela orientação adequada quanto pela redução de fatores estressores.

Outro mérito das proposições consiste em assegurar o direito à convivência familiar e comunitária das crianças na primeira infância, com especial atenção àquelas cujos pais se encontram encarcerados.

Assim, as alterações sugeridas ao Marco Legal da Primeira Infância e ao Código de Processo Penal caminham nessa direção, uma vez que a interação contínua com os cuidadores primários constitui elemento central para o desenvolvimento integral da criança.

No tocante às modificações do Código de Processo Penal, promovidas exclusivamente pela proposição principal, entendemos que são meritórias, na medida em que consolidam o posicionamento jurisprudencial dominante, de modo a fomentar a tutela dos laços familiares.

Em referido contexto, vale lembrar que, em 2018, o Supremo Tribunal Federal concedeu ordem coletiva de habeas corpus que beneficiou, inclusive, lactantes que se encontravam presas preventivamente, encaminhando-as ao cárcere domiciliar.

Na oportunidade, reconheceu-se que os cuidados à mulher presa não se direcionam “só a ela, mas igualmente aos seus filhos, os quais sofrem injustamente as consequências da prisão, em flagrante contrariedade

[final.pdf](#). Acesso em: 17 nov. 2025.

² Souza, Francis Helen Freire de; Laffite, Luzia Torres Gerosa. *Guia Metodológico: o brincar como estratégia de fortalecimento de vínculos nas unidades femininas de privação de liberdade*. Fortaleza: Instituto da Infância (IFAN), 2013. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/10/GUIA-PRESIDIO-1.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2025.



ao art. 227 da Constituição, cujo teor determina que se dê prioridade absoluta à concretização dos direitos destes”.³

São necessárias, todavia, duas observações.

A primeira refere-se ao texto originado no Senado, que, mediante alargamento das hipóteses previstas no art. 318, propõe incluir a lactante entre as destinatárias do direito à substituição da prisão preventiva por domiciliar.

A previsão é desnecessária, pois a situação já se encontra contemplada no inciso V do dispositivo vigente, que abrange mulheres com filhos de até 12 anos.

O Projeto inicial pretendia tornar obrigatória essa substituição, nos moldes do que já ocorre com gestantes e mães de crianças com deficiência. Contudo, Emendas aprovadas no Senado retiraram a obrigatoriedade, mas mantiveram a inclusão da lactante, o que resultou em duplicidade normativa nos arts. 318 e 318-A.

Cabe, portanto, a esta Casa legislativa eliminar o dispositivo redundante, preservando-se, assim, a sugestão de alteração que recai sobre o art. 318-A do Código de Processo Penal.

A segunda observação é direcionada ao Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, que busca restringir o benefício, afastando-o das lactantes condenadas por crimes hediondos ou equiparados.

Não nos parece adequado impor restrições específicas justamente a esse grupo, uma vez que o foco do Projeto é a proteção da criança, particularmente em momento de especial vulnerabilidade e necessidade de contato com a mãe.

Além disso, muitas das preocupações manifestadas naquela Comissão já se encontram solucionadas pelo inciso I do art. 318-A, que impede a substituição quando houver prática de crime com violência ou grave ameaça,

³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Mês da Mulher: em 2018, STF autorizou prisão domiciliar para gestantes e mães*. Portal STF, 3 mar. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=503414&ori=1>. Acesso em: 17 nov. 2025.



regra que se aplica a todas as mulheres alcançadas pelo dispositivo, incluindo as lactantes.

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.644, de 2019 (principal) e do Projeto de Lei nº 3.969, de 2025 (apensado), na forma do Substitutivo anexo, e pela **rejeição** do Substitutivo adotado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputada ROGÉRIA SANTOS
Relatora

2025-21410



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

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 3.644, DE 2019, E Nº 3.969, DE 2025

Altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância), a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre os direitos das crianças cujas mães e pais estejam submetidos a medida privativa de liberdade.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância), a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre os direitos das crianças cujas mães e pais estejam submetidos a medida privativa de liberdade.

Art. 2º A Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º

.....

XII – observar o princípio da seletividade socioassistencial, dedicando especial atenção às crianças cujas mães estejam submetidas a medida privativa de liberdade.

.....” (NR)

“Art. 11.

.....

§ 5º 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.” (NR)

“Art. 13. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apoiarão a participação das famílias em redes de proteção e cuidado da criança em seus contextos sociofamiliar e comunitário.

Parágrafo único. As ações previstas no caput serão direcionadas à formação e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, com prioridade aos contextos que apresentem riscos ao desenvolvimento da criança, em especial daquela cujos pais estejam submetidos a medida privativa de liberdade.” (NR)

“Art. 14. As políticas e programas governamentais de apoio às famílias, incluindo as visitas domiciliares e os programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis, buscarão a articulação das áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente, segurança, política carcerária e direitos humanos, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral da criança.

§ 1º Os programas que se destinam ao fortalecimento da família no exercício de sua função de cuidado e educação de seus filhos na primeira infância promoverão atividades centradas na criança, focadas na família e baseadas na comunidade, com atenção especial à criança cujos pais estejam encarcerados.

.....

§ 3º As gestantes, inclusive as encarceradas, e as famílias com crianças na primeira infância deverão receber 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, com o intuito de favorecer a formação e a consolidação de vínculos afetivos e estimular o desenvolvimento integral na primeira infância.

.....

§ 7º As escolas penitenciárias ou órgãos similares responsáveis pela formação dos servidores públicos do sistema prisional terão em sua grade curricular cursos relativos à saúde e ao tratamento de gestantes e bebês.” (NR)



Art. 3º O art. 9º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 9º

.....”

§ 3º As mães submetidas a medida privativa de liberdade serão estimuladas a amamentar seus filhos, salvo se houver razões de saúde impeditivas.” (NR)

Art. 4º O art. 318-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 318-A. A prisão preventiva imposta à mulher gestante, lactante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência será substituída por prisão domiciliar, desde que:

.....” (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputada ROGÉRIA SANTOS
Relatora

2025-21410

