

Junho 2021

INFORME

**Cumprimento das ordens
concedidas nos
Habeas Corpus nº 143.641/SP e
Habeas Corpus nº 165.704/DF
e o estado de coisas inconstitucional**

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

Presidente

Ministro Luiz Fux

Corregedora Nacional de Justiça

Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura

Conselheiros

Ministro Emmanoel Pereira
Luiz Fernando Tomasi Keppen
Rubens de Mendonça Canuto Neto
Tânia Regina Silva Reckziegel
Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro
Candice Lavocat Galvão Jobim
Flávia Moreira Guimarães Pessoa
Ivana Farina Navarrete Pena
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues
André Luis Guimarães Godinho
Maria Tereza Uille Gomes
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Secretário-Geral

Valter Shuenquener de Araujo

Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

Marcus Livio Gomes

Diretor-Geral

Johaness Eck

DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO E DO SISTEMA DE EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS (DMF)

Supervisor DMF/CNJ

Conselheiro Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro

Juízes Auxiliares

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi (Coordenador)
Antonio Carlos De Castro Neves Tavares
Carlos Gustavo Vianna Direito
Fernando Pessoa da Silveira Mello

Diretora Executiva

Natalia Albuquerque Dino de Castro e Costa

Chefe de Gabinete

Renata Chiarinelli Laurino

SUMÁRIO

Cumprimento das ordens concedidas nos Habeas Corpus nº 143.641/SP e Habeas Corpus nº 165.704/DF e o estado de coisas inconstitucional.....	4
Extensão da decisão para pais e responsáveis	14
Dificuldades para o cumprimento dos HCs nº 143.641/SP (Rel. Min. Ricardo Lewandowski) e HC 165.704/DF (Rel. Min. Gilmar Mendes).....	19
Referências bibliográficas	28

Cumprimento das ordens concedidas nos Habeas Corpus nº 143.641/SP e Habeas Corpus nº 165.704/DF e o estado de coisas inconstitucional

Este documento tem por objetivo traçar um panorama a respeito do cumprimento das ordens coletivas de habeas corpus determinadas pela Segunda Turma do Supremo Tribunal no âmbito dos HCs nº 143.641/SP (Rel. Min. Ricardo Lewandowski) e HC 165.704 (Rel. Min. Gilmar Mendes) com vistas a subsidiar a Audiência Pública convocada para discutir formas de fiscalização do sistema penitenciário brasileiro, de acompanhamento da ordem coletiva e de enfrentamento à questão da superlotação carcerária, a se realizar no dia 14 de junho de 2021.

Por se tratarem de demandas coletivas voltadas à superação de violações sistemáticas de direitos fundamentais, de um número expressivo de pessoas, decorrentes de falhas e omissões imputáveis a distintos atores públicos, e que demandam intervenção judicial para garantia de direitos e resolução de falhas estruturais, é possível caracterizar os Habeas Corpus nº 143.641/SP e nº 165.704/DF como ações estruturais, à semelhança da ADPF nº 347/DF.

Como demonstraremos neste informe, ambos os habeas corpus também têm por fim último a superação do estado de inconstitucionalidade persistente do sistema carcerário brasileiro.

Em 20 de fevereiro de 2018, a Segunda Turma do STF concedeu a ordem no habeas corpus coletivo no HC nº 143.641/SP para determinar a substituição da prisão preventiva pela domiciliar - sem prejuízo da aplicação concomitante das medidas alternativas previstas no art. 319 do CPP - de todas as mulheres presas, gestantes, puérperas, mães e responsáveis por crianças e deficientes, enquanto perdurar tal condição, bem como às adolescentes sujeitas a medidas socioeducativas em idêntica situação, excetuados os casos de crimes praticados mediante violência ou grave ameaça, contra seus descendentes ou, ainda, em situações excepcionalíssimas, devidamente fundamentadas.

A decisão levou em consideração o arcabouço constitucional, internacional e legal, bem como os profundos e deletérios efeitos do encarceramento de gestantes, lactantes e mães, inclusive no que se refere ao desenvolvimento e proteção dos filhos crianças ou com deficiência.

O processo de discussão e deliberação do habeas corpus envolveu inúmeras instituições que requereram habilitação como amici curiae¹, motivo pelo qual o caso é considerado um marco

¹ Pela liberdade : a história do habeas corpus coletivo para mães & crianças. – São Paulo : Instituto Alana, 2019. Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/aceessojustica/pela-liberdade-a-historia-do-habeas-corpuscoletivo-para-maes-e-criancas/>

também no campo do acesso à justiça. A amplitude do debate realizado também afasta possíveis acusações no sentido de que esses tipos de demandas configurariam instrumentos antidemocráticos de intervenção judicial nas políticas públicas de competência dos demais Poderes. A participação dos envolvidos por meio do instituto do *amicus curiae* ou de instrumentos como a audiência pública ora em tela contribuem para a adoção de um modelo processual e decisório colaborativo que, na verdade, aproxima-se da ideia de democracia deliberativa ao possibilitar a inclusão de minorias historicamente oprimidas no debate jurisdicional².

Na ocasião do julgamento do primeiro HC nº 143.641/SP, o relator, Ministro Ricardo Lewandowski, explicitou a preocupante situação do encarceramento de mulheres grávidas em estabelecimentos prisionais precários, sem acesso efetivo a programas de saúde e com privação de condições adequadas ao desenvolvimento das crianças, de forma *“absolutamente incompatível com os avanços civilizatórios que se espera tenham se concretizado neste século XXI”*.

De fato, conforme censo carcerário realizado pela Fundação Oswaldo Cruz e pelo Ministério da Saúde³, também divulgado no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça⁴, dentro do grupo de mães presas ouvidas, apenas 10% tiveram suas famílias avisadas acerca do início do trabalho de parto. Ademais, uma em cada três mulheres foi levada ao hospital em viatura policial, com relatos de que 36% foram algemadas em algum momento da internação - sendo que 8% afirmaram que o uso de algemas ocorreu mesmo enquanto davam à luz. Além dos relatos de maus-tratos e violência verbal e psicológica, apenas 3% das mulheres entrevistadas tinham acompanhantes na sala de operação e as visitas pós-nascimento foram autorizadas em somente 11% dos casos. E apenas 32% das mulheres ouvidas tiveram um atendimento pré-natal adequado. O perfil também indicou que a maioria das mulheres presas era negra - 57% se declararam pardas e 13%, pretas - mãe solteira (56% da amostra) e com baixa escolaridade (53% com menos de oito anos de estudo).

A esses dados, acrescentamos que há, ao menos, 70 mulheres que se declararam indígenas, conforme o Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Prisionais do CNJ, ou 74 de acordo com os dados do último levantamento divulgado pelo Departamento Penitenciário Nacional, que reúne dados coletados de janeiro a junho de 2020. O aprisionamento de mulheres indígenas produz uma gama de outras violações de direitos protegidos por normas nacionais e internacionais que resguardam suas especificidades socioculturais. Como já demonstrou Judite ‘Kari’ Guajajara, há uma sobreposição de vulnerabilidades e invisibilizações, acentuadas pela

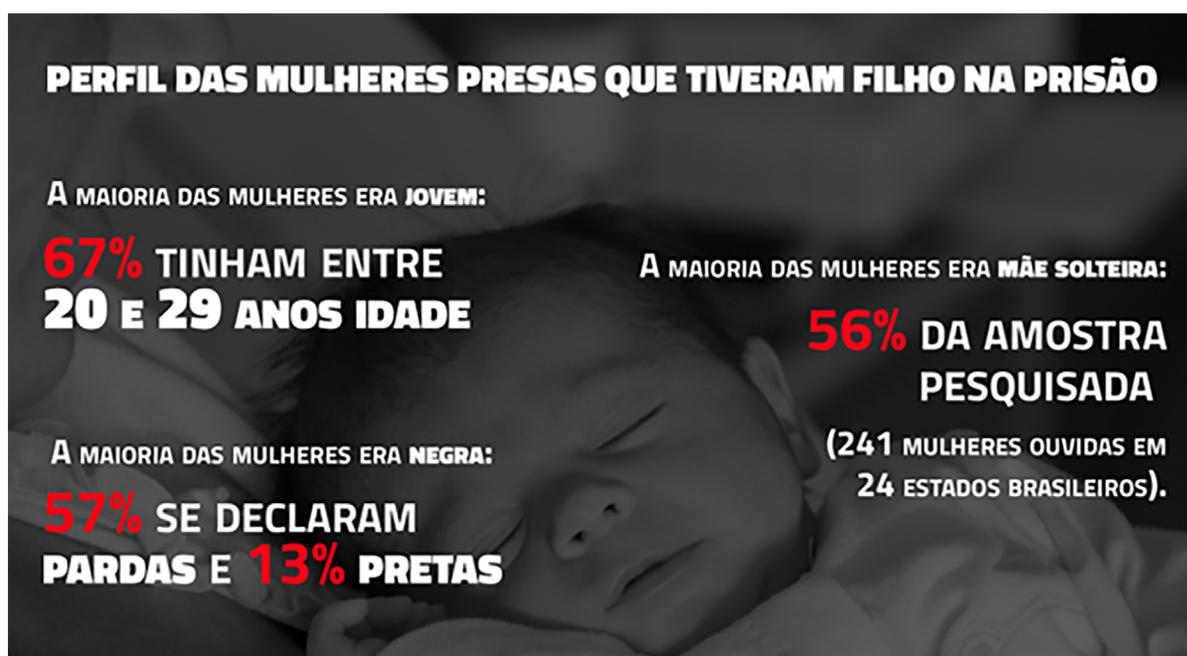
2 DANTAS, Eduardo Sousa. Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019.

3 Leal, Maria do Carmo et al. Nascer na prisão: gestação e parto atrás das grades no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2016, v. 21, n. 7 [Acessado 11 Junho 2021], pp. 2061-2070. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.02592016>> ISSN 1678-4561. <https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.02592016>.

4 Portal CNJ. Jovem, negra e mãe solteira: a dramática situação de quem dá à luz na prisão. 13 de setembro de 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/jovem-negra-e-mae-solteira-a-dramatica-situacao-de-quem-da-a-luz-na-prisao/>

interseccionalidade das discriminações de gênero, raça/etnia e classe⁵.

Cabe observar que o problema da insuficiência de dados fidedignos sobre indígenas no sistema penal e, em especial, nas unidades prisionais e socioeducativas, adquiriu centralidade para os trabalhos de elaboração da Resolução CNJ nº 287/2019, haja vista que as estatísticas oficiais produzem impactos sobre o planejamento e a implementação de todas as outras políticas de proteção de direitos a esses grupos específicos. Como recorda Manuela Carneiro da Cunha, “se não há índios, tampouco há direitos”⁶.



Fonte: Pesquisa “Saúde materno-infantil nas prisões. Fundação Oswaldo Cruz e Ministério da Saúde

No julgamento do **HC nº 143.641/SP**, o Ministro Ricardo Lewandowski ressaltou que o tratamento conferido às gestantes, lactantes e mães no sistema penitenciário, além de culminar em desrespeito às normas nacionais e internacionais voltadas à proteção da infância e juventude, estava em desacordo com as Regras das Nações Unidas que estabelecem parâmetros e medidas de tratamento humanitário para mulheres em privação de liberdade e egressas das prisões (Regras de Bangkok⁷).

Mencionou a violação, especialmente, das Regras 57, 58 e 64, as quais estabelecem a necessidade de os Estados membros desenvolverem opções específicas para mulheres de medidas despenalizadoras e alternativas à prisão, considerando o histórico de vitimização de

5 GUAJAJARA, Maria Judite da Silva Ballerio. Mulheres indígenas: gênero, etnia e cárcere. 2020. 104 f. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

6 CUNHA, Manuela Carneiro da. O futuro da questão indígena. Estud. av., São Paulo, v. 8, n. 20, p. 121-136, Abr. 1994. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000100016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30/01/2021

7 Conselho Nacional de Justiça Regras de Bangkok: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras / Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi - Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdcbc397c32eecd40afb74.pdf>

diversas mulheres infratoras e suas responsabilidades de cuidado e a restrição de que sejam separadas de suas famílias e comunidades sem que se considere devidamente a sua história e laços familiares.

REGRAS DE BANGKOK REGRAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O TRATAMENTO DE MULHERES PRESAS E MEDIDAS NÃO PRIVATIVAS DE LIBERDADE PARA MULHERES INFRATORAS

Regra 57. As provisões das Regras de Tóquio deverão orientar o desenvolvimento e a implementação de respostas adequadas às mulheres infratoras. Deverão ser desenvolvidas, dentro do sistema jurídico do Estado membro, opções específicas para mulheres de medidas despenalizadoras e alternativas à prisão e à prisão cautelar, considerando o histórico de vitimização de diversas mulheres infratoras e suas responsabilidades de cuidado.

Regra 58. Considerando as provisões da regra 2.3 das Regras de Tóquio, mulheres infratoras não deverão ser separadas de suas famílias e comunidades sem que se considere devidamente a sua história e laços familiares. Formas alternativas de lidar com mulheres infratoras, tais como medidas despenalizadoras e alternativas à prisão, inclusive à prisão cautelar, deverão ser empregadas sempre que apropriado e possível

Regra 64. Penas não privativas de liberdade para as mulheres gestantes e mulheres com filhos/as dependentes serão preferidas sempre que for possível e apropriado, sendo a pena de prisão considerada apenas quando o crime for grave ou violento ou a mulher representar ameaça contínua, sempre velando pelo melhor interesse do/a filho/a ou filhos/as e assegurando as diligências adequadas para seu cuidado.

Ao conceder a ordem coletiva, em decisão histórica, a Segunda Turma corroborou a conclusão unânime de diversos estudos, no sentido de que estímulos do ambiente externo durante o período gestacional e o nascimento refletem na saúde infantil, e de que a privação de suporte psicológico e das experiências comuns às pessoas em liberdade, na primeira infância, produz severos e permanentes impactos no desenvolvimento infantil, em seus aspectos cognitivo, motor, afetivo e social.⁸

De fato, a lógica prisional e socioeducativa foi e ainda é construída predominantemente para os homens. Nas unidades prisionais e socioeducativas femininas e, principalmente, nas mistas,

⁸ Santos, D., Bispo, T., Santos, S., Nunes, F., & Rebouças, L. (2017). Crescimento e Desenvolvimento de Crianças na Casa de Acolhimento no Contexto Prisional. CIAIQ 2017, 2.

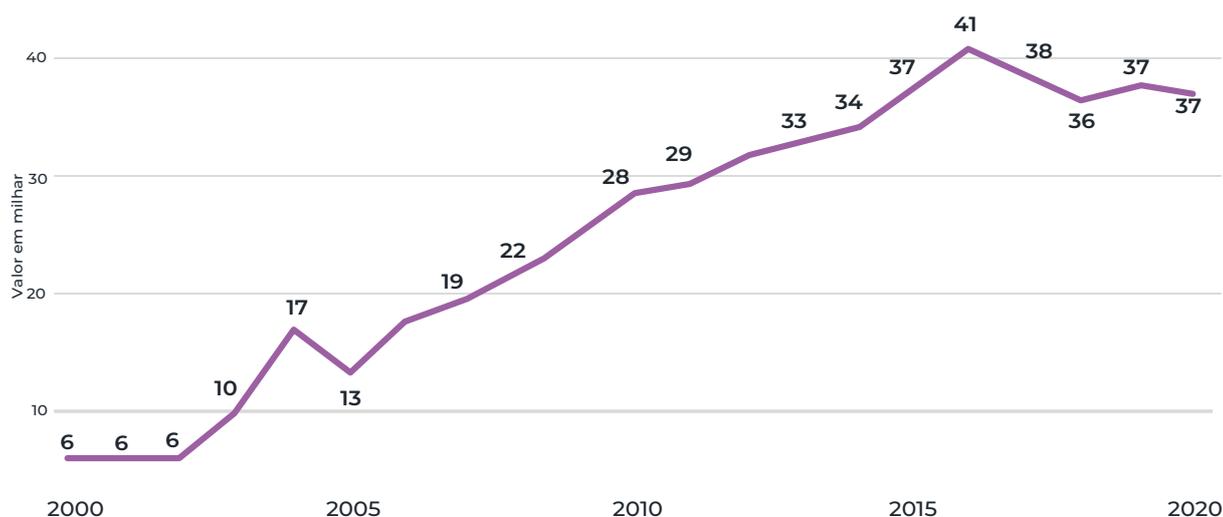
não há estrutura física e de pessoal para o amparo e assistência de mulheres e adolescentes, especialmente as gestantes, seja no pré-natal, seja no trabalho de parto, ou mesmo na atenção aos bebês e crianças filhas dessas mulheres⁹.

Dentro desse contexto, desponta como agravante o expressivo crescimento do encarceramento feminino ao longo das últimas duas décadas, que, segundo dados do Sisdepen (janeiro a junho de 2020) saltou de 5.600 para 37.600 mulheres, ou seja, um aumento de 671,42%. Os recortes de raça e gênero que perpassam a criminalização feminina, em especial pelo delito de tráfico, demonstram que a inserção das mulheres nas prisões possui relação direta com a sua vulnerabilidade social e de gênero.¹⁰

Aprisionamento Feminino

Período de Janeiro a Junho de 2020

(*) Valores em milhar
Excluindo-se os presos que não estão sob tutela dos Sistemas Penitenciários
Com os dados das Unidades de Monitoramento Eletrônico



Fonte: Depen

Com equipes subdimensionadas, a carência assistencial, de exames adequados, de espaços para o aleitamento e de acolhimento infantil viola direitos mínimos de dignidade, saúde, melhor interesse das crianças e adolescentes, dentre outros. O encarceramento, especialmente nas condições citadas, faz com que mulheres gestantes, puérperas e mães de crianças pequenas vivam sujeições, solidão e alienação em relação a decisões ligadas ao parto e à sua prole. Além disso, sofrem com o abandono familiar, recebendo menos visitas que os presos homens¹¹.

9 Leal, M. D. C., Ayres, B. V. D. S., Esteves-Pereira, A. P., Sánchez, A. R., & Larouzé, B. (2016). Nascer na prisão: gestação e parto atrás das grades no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21, 2061-2070. <https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.02592016>

10 CHERNICHARO, Luciana Peluzio. Sobre Mulheres e Prisões: Seletividade de Gênero e Crime de Tráfico de Drogas no Brasil / Luciana Peluzio Chernicharo – 2014. 160 f.

11 Oliveira, M. (2012). Desigualdade de gênero no sistema prisional: considerações acerca das barreiras à realização de visitas e visitas íntimas às mulheres encarceradas. *Caderno espaço feminino*, 25(1). Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/neguem/article/view/15095>

O acórdão do **HC nº 143.641/SP** determinou aos magistrados a reanálise dos casos concretos de mulheres possivelmente afetadas pela decisão, estabelecendo parâmetros a serem observados para o cumprimento da ordem:

“(…)

Quando a detida for tecnicamente reincidente, o juiz deverá proceder em atenção às circunstâncias do caso concreto, mas sempre tendo por norte os princípios e as regras acima enunciadas, observando, ademais, a diretriz de excepcionalidade da prisão.

Se o juiz entender que a prisão domiciliar se mostra inviável ou inadequada em determinadas situações, poderá substituí-la por medidas alternativas arroladas no já mencionado art. 319 do CPP.

Para apurar a situação de guardião dos filhos da mulher presa, dever-se-á dar credibilidade à palavra da mãe. Faculta-se ao juiz, sem prejuízo de cumprir, desde logo, a presente determinação, requisitar a elaboração de laudo social para eventual reanálise do benefício. Caso se constate a suspensão ou destituição do poder familiar por outros motivos que não a prisão, a presente ordem não se aplicará.

(…)

Os juízes responsáveis pela realização das audiências de custódia, bem como aqueles perante os quais se processam ações penais em que há mulheres presas preventivamente, deverão proceder à análise do cabimento da prisão, à luz das diretrizes ora firmadas, de ofício.

Embora a provocação por meio de advogado não seja vedada para o cumprimento desta decisão, ela é dispensável, pois o que se almeja é, justamente, suprir falhas estruturais de acesso à Justiça da população presa. Cabe ao Judiciário adotar postura ativa ao dar pleno cumprimento a esta ordem judicial”.

A despeito disso, dados do Sisdepen (jan-jun 2020) indicam a existência de 176 gestantes/parturientes e 106 mulheres lactantes custodiadas em unidades prisionais, sem considerar mulheres presas que não estejam sob tutela dos sistemas penitenciários. São apontados 1850 filhos dessas mulheres, sendo 219 bebês com menos de 1 ano, 451 crianças com 2 a 3 anos e a grande maioria, 1180, com mais de 3 anos. No CNIEP, gerido pelo CNJ, o número de gestantes sobe para 218.

Ambos os quantitativos divergem de resultado de levantamento realizado pela Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos do Depen, consubstanciado na Informação Nº 116/2020, que apresenta informações sobre mulheres presas grávidas, parturientes, mães de filhos até 12 anos ou que estivessem acompanhadas de seus filhos em ambiente prisional, diante da pandemia de Covid-19. O resultado do levantamento apontou as seguintes conclusões: 11.997 (onze mil, novecentos e noventa e sete) são mães de crianças até 12 anos; 163 (cento e sessenta e três) são gestantes; 89 (oitenta e nove) estão puérperas; e 75 (setenta e cinco) possuem filhos em ambiente prisional.

UF	Total de presas gestantes	Total de presas puérperas	Total de presas mães de crianças com até 12 anos	Total de mulheres acompanhadas de seus filhos em ambiente prisional
Acre	3	0	169	0
Alagoas	1	0	71	0
Amapá	0	0	30	0
Amazonas	0	0	64	0
Bahia	3	0	146	0
Ceará	5	10	não informado	10
Distrito federal	5	1	497	1
Espírito Santo	7	4	570	4
Goiás	9	4	701	0
Maranhão	2	0	76	1
Mato Grosso	2	0	205	0
Mato Grosso do Sul	4	3	314	2
Minas Gerais	13	9	827	9
Pará	3	1	265	1
Paraíba	1	1	157	0
Paraná	9	0	315	0
Pernambuco	11	3	941	3
Piauí	0	0	30	0
Rio de Janeiro	7	4	586	0
Rio Grande do Norte	0	4	203	2
Rio Grande do Sul	11	1	520	1
Rondônia	1	2	191	2
Roraima	3	0	102	0
Santa Catarina	2	3	276	0
São Paulo	58	39	4574	39
Sergipe	1	0	79	0
Tocantins	2	0	88	0
TOTAL	163	89	11.997	75

Maternidade

Faixa etária dos filhos que estão no estabelecimento

Período de Janeiro a Junho de 2020

Aplicável apenas para unidades prisionais com mulheres

Excluindo-se os presos que não estão sob tutela dos Sistemas Penitenciários

Total de filhos

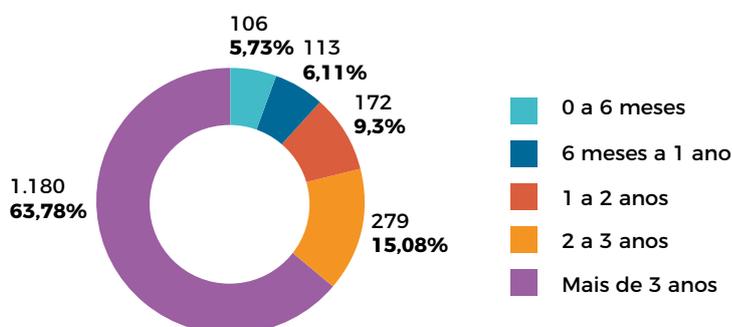
1.850

Quantidade de lactantes

106

Quantidade de gestantes/parturientes

176



Fonte: Depen

O Ministro Relator Ricardo Lewandowski, após o julgamento do HC nº 143.641/SP na Segunda Turma, proferiu algumas decisões de acompanhamento da execução do acórdão, nas quais reiterou os fundamentos do pronunciamento do colegiado a partir da análise de questões individuais, exemplificativas da situação por todo o país, ressaltando o tempo necessário à efetivação de uma mudança mais estruturante na cultura jurídica para a efetivação da decisão de caráter coletivo em toda a sua extensão.

Assim, em 24 de outubro de 2018, assentou que o acórdão concessivo da ordem coletiva aplica-se integralmente aos casos de mulher presa com condenação não definitiva, ou seja, não transitada em julgado. Ressaltou que o crime de tráfico de drogas, por si só, não configura óbice à substituição determinada, uma vez que *“a concepção de que a mãe que trafica põe sua prole em risco e, por este motivo, não é digna da prisão domiciliar, não encontra amparo legal e é dissonante do ideal encampado quando da concessão do habeas corpus coletivo”*. Acrescentou, ainda, que as circunstâncias de o flagrante ter sido realizado por suposta prática de tráfico na residência da pessoa, de haver anotação anterior pela vara da infância ou não ter trabalho formal, não configurariam *“situações excepcionalíssimas”*, aptas a afastar a concessão da ordem nos casos concretos.

Em decisão de 9 de abril de 2020, o Ministro Ricardo Lewandowski definiu que a ausência de certidão de nascimento dos filhos não poderia ser utilizada para embasar a negativa de conversão em prisão domiciliar, e que a lei presume a indispensabilidade dos cuidados maternos, assim como a inadequação dos estabelecimentos prisionais para a gestação e o exercício da maternidade. Ademais, instou o CNJ a adotar providências para garantir maior transparência à situação prisional da mulher e adolescente privadas de liberdade, bem como determinar a

instalação de instância permanente de monitoramento do habeas corpus coletivo. Enfatizou, por fim, as alterações ao art. 318 e a inclusão do art. 318-A no Código de Processo Penal, promovidas pelas Leis nº 13.257/2016 - Marco Legal da Primeira Infância - e Lei nº 13.769/2018, os quais refletem os pronunciamentos da Suprema Corte:

“Art. 318. Poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for:

I - maior de 80 (oitenta) anos;

II - extremamente debilitado por motivo de doença grave;

III - imprescindível aos cuidados especiais de pessoa menor de 6 (seis) anos de idade ou com deficiência;

IV - gestante;

V - mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos;

VI - homem, caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos.

Parágrafo único. Para a substituição, o juiz exigirá prova idônea dos requisitos estabelecidos neste artigo.

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

I - não tenha cometido crime com violência ou grave ameaça a pessoa;

II - não tenha cometido o crime contra seu filho ou dependente”.

Verifica-se que, diferentemente do art. 318 do CPP, ao estabelecer que “poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar”, o art. 318-A prevê que, no caso de mulher gestante, mãe ou responsável por criança ou pessoa com deficiência, a prisão preventiva “será substituída por prisão domiciliar”, com ressalva apenas às situações previstas nos incisos I e II.

Como observado pelo Ministro Lewandowski, a alteração legal foi resultado de diálogo institucional entre os Poderes e terminou por ampliar o escopo da ordem concedida naquele *habeas corpus*. É digno de nota que a Lei nº 13.769/2018 tenha incluído também o § 3º no art. 112 da Lei de Execução Penal, de forma a prever requisitos diferenciados para a progressão de regime de mulher gestante, mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência.

Lei de Execução Penal - Lei nº 7.210/1984

Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos:

(...)

§ 3º No caso de mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência, os requisitos para progressão de regime são, cumulativamente: (Incluído pela Lei nº 13.769, de 2018)

I - não ter cometido crime com violência ou grave ameaça a pessoa;

II - não ter cometido o crime contra seu filho ou dependente;

III - ter cumprido ao menos 1/8 (um oitavo) da pena no regime anterior;

IV - ser primária e ter bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento;

V - não ter integrado organização criminosa.

§ 4º O cometimento de novo crime doloso ou falta grave implicará a revogação do benefício previsto no § 3º deste artigo.

(...)

Extensão da decisão para pais e responsáveis

Após a decisão no HC nº 143.641/SP, diversas entidades passaram a apontar dificuldades para a efetiva concretização da ordem ali concedida, assim como a necessidade de ampliação de seu escopo para alcançar as adolescentes gestantes ou mães internadas no sistema socioeducativo e, também, os pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência.

Ainda em 2018, levantamento do Instituto Alana junto ao sistema socioeducativo do país identificou pelo menos 5 adolescentes gestantes e 13 mães internadas em dez estados: Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo. Tal estudo ensejou o pedido de extensão da decisão às adolescentes, de forma expressa, que foi posteriormente acolhido pela Segunda Turma. Já pesquisa do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), consolidada no relatório “Diagnóstico da Aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o Desencarceramento de Mulheres”, indicou resistência por parte do Judiciário em aplicar a prisão domiciliar¹².

A questão voltou a ser debatida no STF por força do HC nº 165.704/DF, proposto com o objetivo de aplicar o benefício para todos os presos na mesma situação, pelas mesmas razões e fundamentos, a fim de resguardar de forma igualitária as crianças e pessoas com deficiência que não estejam sob os cuidados maternos.

Em pesquisa realizada a pedido do Relator Ministro Gilmar Mendes para identificação do público alvo desse segundo HC, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) identificou a existência de ao menos 31.841 presos que tinham como dependentes crianças ou pessoas com deficiência, em 25/03/2019. Os dados foram extraídos do Sistema de Audiência de Custódia – Sistac, único sistema gerido pelo Poder Judiciário que dispunha de tais informações.

Diante do reconhecimento da ilegitimidade ativa do primeiro impetrante por se tratar de demanda de natureza coletiva, a Defensoria Pública da União foi intimada para que manifestasse eventual interesse em assumir o polo ativo da causa, sendo em seguida admitida.

Já sob o grave contexto da pandemia de Covid-19, em 20 de outubro de 2020, o Relator Ministro Gilmar Mendes acolheu o pedido e concedeu a ordem em caráter coletivo, no que foi seguido pelos demais integrantes da Segunda Turma que, em posição unânime, determinou a substituição da prisão cautelar dos pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência. O colegiado estabeleceu as seguintes condicionantes:

¹² Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC). MaternidadeSemPrisão: diagnóstico da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o desencarceramento de mulheres [recurso eletrônico] / Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. – São Paulo : ITTC, 2019

(i) presença de prova dos requisitos do art. 318 do CPP, o que poderá ser realizado inclusive através de audiência em caso de dúvida sobre a prova documental carreada aos autos;

ii) em caso de concessão da ordem para pais, que haja a demonstração de que se trata do único responsável pelos cuidados do menor de 12 (doze) anos ou de pessoa com deficiência, nos termos acima descritos;

(iii) em caso de concessão para outros responsáveis que não sejam a mãe ou o pai, a comprovação de que se trata de pessoa imprescindível aos cuidados especiais de pessoa menor de 6 (seis) anos de idade ou com deficiência;

iv) a submissão aos mesmos condicionamentos enunciados no julgamento do HC nº 143.641/SP, especialmente no que se refere à vedação da substituição da prisão preventiva pela segregação domiciliar em casos de crimes praticados mediante violência ou grave ameaça, ou contra os próprios filhos ou dependentes;

(v) a concessão da ordem, em caráter emergencial, nos casos elencados na Recomendação nº 62/2020 do CNJ, para substituição da prisão preventiva por domiciliar ou concessão de saída antecipada do regime fechado ou semiaberto, nos termos da Súmula Vinculante 56 desta Corte;

(vi) a comunicação da ordem ao DMF para acompanhamento da execução;

(vii) a expedição de ofício a todos os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, com cópia desta decisão, para que comuniquem a esta Corte os casos de concessão de habeas corpus com base neste julgamento, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias. (...)."

Em sua fundamentação, o Ministro Gilmar Mendes enfatizou a existência de constrangimento ilegal e de violação do disposto nos arts. 5º, XLV, e 227 da Constituição Federal, bem como a necessidade de resguardar o melhor interesse de nascituros, crianças e pessoas com deficiência que, em detrimento da proteção integral e da prioridade absoluta que lhes confere a ordem jurídica brasileira e internacional, são afastados do convívio de seus pais ou entes queridos em uma fase da vida em que são definidos importantes traços de personalidade.



Registre-se que a não concessão da prisão domiciliar na situação de calamidade de saúde em que vivemos pode gerar mais consequências negativas. Em primeiro lugar, por manter a criança ou a pessoa com deficiência em desamparo e afastado do seu responsável durante o período no qual a exigência de cuidado e supervisão é ainda maior. Destaque-se que as medidas sanitárias adotadas até o momento sugerem um significativo período de isolamento social, o que pode contribuir para a consolidação dos danosos efeitos decorrentes da separação dessas pessoas dos seus responsáveis.

Os dados extraídos do sítio eletrônico do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) confirmam essa conclusão. De acordo com o referido órgão, 97,3% das unidades prisionais do país adotaram medidas de suspensão total das visitas, e apenas 2,63% dos estabelecimentos mantêm a visitação, embora com restrições (Dados disponíveis em: <http://depen.gov.br/DEPEN - COVID-19 Painel de Monitoramento dos Sistemas Prisionais>). Em segundo lugar, a manutenção da prisão em regime fechado é capaz de colocar em risco a saúde e a vida das pessoas responsáveis pelo cuidado e suporte afetivo, financeiro, pessoal e educacional dos menores e portadores de necessidades especiais.

Não se deve ignorar o fato que os eventuais beneficiários desta ordem se encontram inseridos em um ambiente de flagrante e massiva violação de direitos fundamentais, reconhecido pelo próprio STF como um estado de coisas inconstitucional, durante o julgamento de medida cautelar na ADPF 347. (Ministro Gilmar Mendes, no voto do HC 165704/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 20.10.2020.)

Fazendo alusão à Recomendação CNJ nº 62/2020 e aos dados do CNJ, o Ministro Relator advertiu que o habeas corpus também busca a diminuição dos efeitos da superlotação nos presídios brasileiros.

A Recomendação nº 62/2020 orientou aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. A norma recebeu o apoio de Tribunais, entidades da sociedade civil e instituições nacionais internacionais de relevo, tais como o Conselho Federal da OAB, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Associação para a Prevenção da Tortura (APT).

Considerando que o grupo de risco para infecção pelo novo coronavírus compreende pessoas idosas, gestantes, indígenas e pessoas com doenças crônicas, imunossupressoras, respiratórias e outras comorbidades preexistentes que possam conduzir a um agravamento do estado geral de saúde a partir do contágio, com especial atenção para diabetes, tuberculose, doenças renais, HIV e coinfeções, recomendou a aplicação preferencial de medidas penais ou socioeducativas em meio aberto ou domiciliar, sempre que possível.

Orientou, ainda, a reavaliação das prisões provisórias, nos termos do art. 316, do CPP, priorizando-se as pessoas integrantes dos grupos de risco, pessoas presas em estabelecimentos penais que estejam com ocupação superior à capacidade; que não disponham de equipe de saúde lotada no estabelecimento; que estejam sob ordem de interdição, com medidas cautelares determinadas por órgão do sistema de jurisdição internacional; que disponham de instalações que favoreçam a propagação do novo coronavírus, além das prisões preventivas que tenham excedido o prazo de 90 (noventa) dias ou que estejam relacionadas a crimes praticados sem violência ou grave ameaça à pessoa.

Por fim, estabeleceu que os magistrados, no exercício de suas atribuições de fiscalização de estabelecimentos prisionais e unidades socioeducativas, zelem pela elaboração e implementação de um plano de contingências pelo Poder Executivo que preveja condições adequadas à prevenção e tratamento da Covid-19 entre a população privada de liberdade.

Para possibilitar o acompanhamento da crise sanitária, recomendou a criação de comitês abertos à participação de representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil, Secretaria de Saúde, conselhos e serviços públicos pertinentes e de associações de familiares de pessoas presas ou adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Os dados coletados pelos Tribunais também são disponibilizados na página do CNJ, onde é possível consultar documentos técnicos e normativos elaborados pelo Conselho nesse período: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/covid-19/>.

De fato, como destacado pela Defensoria Pública da União durante o julgamento do HC nº 165.704/DF, a ordem buscava garantir a permanência das crianças com seus responsáveis durante a fase de distanciamento social, a mitigação dos riscos sanitários com a redução da população carcerária, considerando também o fechamento das escolas públicas no Brasil e as proibições de visitas de familiares como fatores de incremento da vulnerabilidade para as crianças, pessoas com deficiência e seus respectivos responsáveis.

A Recomendação CNJ nº 62/2020 e o contexto de agravamento da pandemia de Covid-19 também foram os fundamentos para a concessão parcial da ordem de ofício no HC Coletivo nº 186.185/DF, de Relatoria do Ministro Luiz Fux, a fim de determinar às autoridades judiciais a observância das orientações do Conselho Nacional de Justiça contidas no referido ato, especialmente quanto às medidas de cuidado e prevenção da infecção pelo coronavírus das detentas gestantes, puérperas e lactantes.



Com efeito, a elevada disseminação da doença no Brasil e o crescente número de mortos impõem o dever constitucional de que as instituições tomem medidas hábeis de enfrentamento à pandemia, cada qual no âmbito de sua competência. No sistema prisional, em que os detentos são mantidos em situação de confinamento e, por vezes, em cenários de superlotação, esse dever de cuidado é ainda mais significativo, especialmente em relação àqueles cientificamente considerados como integrantes do grupo de risco da moléstia.

Deveras, imbuído dessas preocupações, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), enquanto órgão formulador de políticas públicas judiciárias, expediu a Recomendação n.º 62/2020, de 17 de março de 2020, recomendando aos Tribunais e magistrados a adoção de diversas medidas preventivas à propagação da infecção pelo coronavírus no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Assim, considerando a finalidade de proteção da vida e da saúde das pessoas em situação de privação de liberdade e a redução dos fatores de propagação do vírus, o documento previu equilibradas e isonômicas orientações a serem seguidas por todas as instâncias judiciais, oferecendo parâmetros próprios para as situações individualizadas subjetivamente analisadas pelo juízo competente.” (Voto do Ministro Luiz Fux, no HC 186.185/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 29.06.2020.)

Dificuldades para o cumprimento dos HCs nº 143.641/SP (Rel. Min. Ricardo Lewandowski) e HC 165.704/DF (Rel. Min. Gilmar Mendes)

Como já demonstrado em outras passagens deste informe, a escassez de dados fidedignos é uma das fontes do estado de coisas inconstitucional que enfeixa o sistema carcerário brasileiro.

No âmbito do Poder Judiciário, a multiplicidade de sistemas informatizados, a falta de uniformidade e a descontinuidade nas ações de incentivo à coleta e tratamento de dados dificultam o planejamento de políticas públicas e, inclusive, a fiscalização do cumprimento de decisões judiciais.

Um exemplo disso pode ser observado através do levantamento de informações relativas ao monitoramento do cumprimento das medidas previstas nos HCs no 143.641/SP e no 165.704/DF, concedidos pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal.

Parte das informações referentes aos citados HCs referem-se ao contingente de mulheres grávidas e lactantes que estão cumprindo penas em estabelecimentos prisionais. Como fontes principais de dados disponíveis para essas informações estão quatro sistemas distintos: o Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes (CAPG), o Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Prisionais (Cniep) e o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), todos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que possuem o quantitativo desagregado para “gestantes”, e também o Sisdepen (Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional, do poder executivo), que possui o quantitativo para “gestantes/parturientes” em conjunto.

Nos termos do art. 103-B, §4º, da Constituição Federal, o Conselho Nacional de Justiça é órgão central do controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, responsável pela coordenação do planejamento estratégico e pela instituição de políticas judiciárias de âmbito nacional.

O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), criado pela Lei nº 12.106/2009, é a área do CNJ responsável por iniciativas relacionadas ao sistema carcerário, à execução penal e à execução de medidas socioeducativas. Entre as principais funções do DMF, estão:

- Monitorar e fiscalizar o cumprimento de normativas do CNJ sobre a temática;
- Acompanhar o cumprimento da legislação vigente e projetos sobre novas vagas;
- Atuar com tribunais para solucionar irregularidades no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas, assim como para o aperfeiçoamento de rotinas cartorárias;
- Fomentar ações de atenção ao interno e ao egresso;
- Propor ao CNJ uniformização de procedimentos sobre a temática e estudos para aperfeiçoamento de legislação;
- Atuar para o funcionamento de sistemas eletrônicos relativos à execução penal e a prisões provisórias.

Considerando a responsabilidade do Poder Público como um todo na superação do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário, o CNJ celebrou termos de cooperação com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Como resultado, instituiu-se o Programa Justiça Presente, hoje em novo ciclo denominado Fazendo Justiça, com o objetivo propor, oferecer e diversificar ferramentas e estratégias para aprimorar o monitoramento dos sistemas prisional e socioeducativo.

Além disso, em 2021, na gestão do Ministro Luiz Fux, foi criada a Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro, vinculada ao DMF, considerando sua vocação e experiência institucional na seara da proteção dos direitos humanos.

A nova unidade teve sua atuação regulamentada pela Resolução CNJ nº 364/2021 e já apresentou resultados relevantes nesse curto período de existência, como um Informe sobre as Medidas Provisórias adotadas em relação ao Brasil relativas aos Casos da Unidade de Internação Socioeducativa/ES, Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho/RJ, Complexo Penitenciário de Curado/PE e Complexo Penitenciário de Pedrinhas/MA, apresentado à Corte em audiência pública de supervisão realizada em 2/06/2021

A tabela abaixo apresenta o quantitativo para cada fonte, bem como as datas referentes às informações. Podemos observar as disparidades importantes existentes entre as fontes: há uma diferença de 32,5% dos dados do Cniep para o Depen; de 16,3% do CAPG para o Depen; e as 5 gestantes que constam dos dados do SEEU colocam os dados desse sistema significativamente distantes dos demais. As diferenças entre o Cniep e o CAPG, por sua vez, chegam a 54%.

Gestantes no Sistema Prisional

	Infopen - Gestantes	Cniep - Gestantes	CAPG - Gestantes	SEEU - Gestantes
Data	ago/20	Dados da última inspeção realizada	jun/20	mai/21
N	163	216	140	5

Com relação às lactantes, as fontes disponíveis foram o CAPG e o Infopen. Neste caso, encontramos também uma diferença significativa: os dados do Infopen são 34% maiores que os do CAPG, como mostra a tabela abaixo.

Lactantes no Sistema Prisional

	CAPG - Lactantes	Infopen - Lactantes
Data	jun/20	jun/20
N	79	106

As diferenças apontadas com relação a essas questões, como ocorrem também com relação a muitas outras nos diferentes sistemas voltados a aferir de forma precisa a realidade existente no sistema prisional, demonstram as dificuldades existentes para melhor conhecê-lo e agir sobre ele de forma efetiva.

Além desses dados, as informações disponíveis também mostram grande disparidade em relação aos quantitativos de pessoas com filhos dependentes. As informações do Sistema de Audiência de Custódia – SISTAC, do Conselho Nacional de Justiça, mostram que passaram pelo sistema, no intervalo dos últimos seis anos, 39.096 pessoas com filhos ou pessoas com deficiência dependentes, distribuídos por gênero e tipo de dependente de acordo com a tabela abaixo. Desses 39 mil sabemos que só uma parcela efetivamente ficará no sistema, mas não temos esse dado. Outra fonte que temos para essa informação são os dados do SEEU, que contabilizam 83 pessoas com filhos dependentes (entretanto 13 dessas pessoas listadas aparecem no sistema com zero filhos).

Pessoas privadas de liberdade com dependentes

Presas com filho portador de deficiência	169
Presos com filho portador de deficiência	862
Presas com filho dependente	3897
Presos com filho dependente	34168

Fonte: SISTAC

Por fim, os dados do Depen mostram, por sua vez, um total de 11.997 presas mães de crianças com até 12 anos, o que destoia dos dados do SISTAC, que em tese deveriam ser mais altos por tratar das audiências de custódia, e não de encarceramentos.

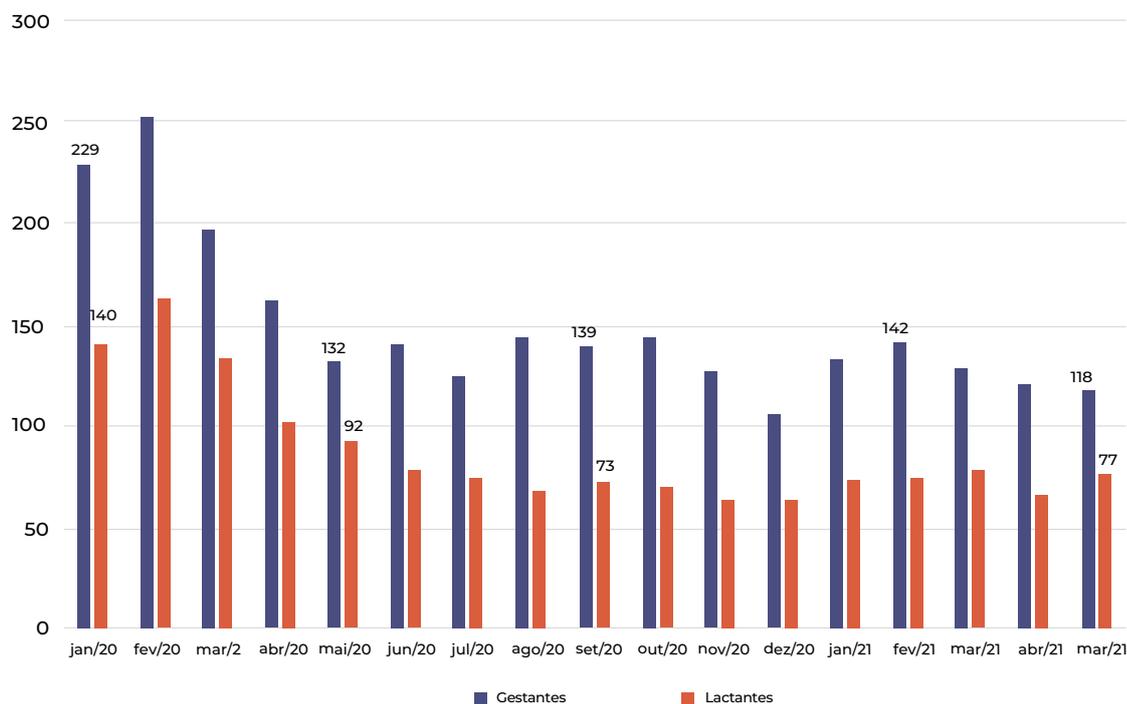
No caso de decisões estruturais como as proferidas pelo STF na ADPF 347 (Rel. Min. Marco Aurélio) e nos citados HCs nº 143.641/SP (Rel. Min. Ricardo Lewandowski) e nº 165.704 (Rel. Min. Gilmar Mendes), voltadas à tutela coletiva de graves violações de direitos fundamentais decorrentes de falhas e omissões estatais, a identificação do público que precisa ser alcançado pelas determinações judiciais é condição essencial para sua efetividade.

Como adequar as rotinas forenses para identificar célere e corretamente essas pessoas? O que fazer a partir dessa delimitação em cada fase processual? Como preencher os sistemas do judiciário com informações relevantes sobre a pessoa acusada, processada ou condenada, para garantir o registro de suas condições peculiares e posterior monitoramento de sua situação?

Desde 2017, o CNJ busca estabelecer mecanismos para acompanhar e fiscalizar a situação das mulheres gestantes e lactantes privadas de liberdade, mas há muito que precisa ser aprimorado, frente aos vários problemas identificados nesse monitoramento.

O Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes, instituído pela então Presidente, Ministra Cármen Lúcia, após mutirões de inspeção em estabelecimentos penais femininos, representou uma primeira tentativa de caráter nacional para sistematização desses dados no âmbito do Judiciário. À época, além do cadastro, o CNJ determinou a elaboração de um protocolo de recomendações ao sistema prisional para cuidados padronizados para a saúde tanto das detentas gestantes e lactantes quanto dos recém-nascidos nas prisões.

Evolução de presas grávidas e lactantes no sistema prisional brasileiro - 2020 e 2021



CNJ - Visitas a estabelecimentos penais



Período

- Janeiro a abril de 2018
- 33 estabelecimentos penais



Situação

- 212 presas gestantes
- 179 presas lactantes
- 184 bebês em cárceres



Resultados

- Montagem do Cadastro Nacional de Presas Grávidas ou Lactantes do CNJ.
- Padronização dos procedimentos às presas gestantes, que amamentam e de seus filhos nos cárceres.



Principais constatações

Ausência de padrão

- Não há regras padronizadas no tratamento dispensado às presas grávidas ou lactantes.
- Algumas unidades prisionais não possuem áreas diferenciadas para grávidas e lactantes, não possuem médico para atendimento dessas mulheres, não têm equipamentos específicos para a saúde da mulher, não possuem berçário, entre outros artefatos necessários.

Cuidados para bebês

- As unidades prisionais não possuem atendimento padronizado para os bebês das presas. Também foi constatado bebês sem registros de nascimento, bebês sem imunização obrigatória após o parto e ausência de acomodações específicas para os recém-nascidos, entre outros.



Exemplos de recomendações

- Obrigação de pré-natal e padronização nos cuidados específicos às presas gestantes ou lactantes;
- Obrigatoriedade de infraestrutura mínima para a saúde da mulher;
- Padronização nos cuidados à saúde dos bebês de presas nos cárceres;
- Obrigatoriedade do registro dos filhos de grávidas em estabelecimentos penais;
- Obrigatoriedade da presença de um juiz da Vara da Infância e da Juventude nas unidades prisionais que estiverem abrigando bebês de detentas.

Ao longo desse período de aproximadamente 4 anos de vigência, a utilização do Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes como fonte para políticas voltadas à proteção da maternidade no sistema prisional esbarrou em dificuldades relacionadas à forma de coleta dos dados e inconsistência no envio de informações pelos Tribunais, suscetível a períodos de intermitência. Em especial, o fato de ser alimentado a partir de informações coletadas e encaminhadas ao CNJ e não por um mecanismo de extração direta de dados dos sistemas processuais, contribui para esses problemas.

Ao ser instado novamente a atuar nessa matéria pelo STF, justamente por força dos Habeas Corpus coletivos das mães e dos pais e responsáveis, o CNJ elaborou a Resolução nº 369, de 19 de janeiro DE 2021 com o objetivo de estabelecer procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos termos dos arts. 318 e 318-A do CPP, e em cumprimento às ordens de HCs nº 143.641/SP e nº 165.704/DF.

Traz expressa previsão de aplicabilidade aos adolescentes e jovens apreendidos, considerando a extensão da ordem concedida no HC nº 143.641/SP além das disposições do art. 35, I, da Lei nº 12.594/2012 e do item 54 das Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil - Diretrizes de Riad, no sentido de que adolescentes e jovens não podem receber tratamento infracional ou socioeducativo mais gravoso que adultos.

O novo normativo, aprovado na última sessão de 2020 e publicado em 18 de janeiro de 2021, previu o aprimoramento de todos os sistemas e cadastros utilizados na inspeção de estabelecimentos penais e socioeducativos, e na tramitação e gestão de dados dos processos, incluídas as fases pré-processual e de execução, para que contemplem as informações necessárias à apreciação judicial, inclusive com a utilização de alerta automático.

Tal dispositivo parte da constatação da importância de que os sistemas informatizados do Poder Judiciário forneçam suporte ativo à prestação jurisdicional, a fim de assegurar objetividade, eficiência e isonomia às análises processuais, para além do planejamento das políticas judiciárias.

Para tentar sanar o problema das falhas e dúvidas de preenchimento, o CNJ está elaborando manual para a orientação dos tribunais e magistrados. Além disso, recomendou que Tribunais e Escolas da Magistratura promovam estudos, pesquisas e cursos de formação na matéria.

Considerando o mandato atribuído ao CNJ para efetuar o acompanhamento das substituições de prisões preventivas por domiciliar, bem como a concessão de saídas temporárias, e levando em conta, ainda, a complexidade da natureza estrutural da demanda, a Resolução CNJ nº 369/2021 delinea de forma precisa os moldes em que se dar a referida monitoração.

Desta forma, prevê a imprescindível atuação dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF) e da Coordenadoria da Infância e da Juventude (CIJ) dos Tribunais, e do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça (DMF), considerando o estabelecido na Lei nº 12.106/2009 e no art. 40-A do RICNJ.

Além disso, determinou a estruturação de uma Comissão Permanente Interinstitucional que será responsável pelo acompanhamento e sistematização dos dados. A instância mista de monitoramento foi instituída por Portaria no dia 9 de abril de 2021 e conta com membros da advocacia, do Ministério Público, do CNJ, da Magistratura, da Defensoria Pública, do Departamento Penitenciário Nacional e de instituições da sociedade civil, como o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM, o Instituto Anís, Instituto Alana e a Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO.

O manual e o formulário, por sua vez, estão em fase de elaboração por consultoria especializada. Serão de extrema relevância para orientar magistrados de todo o país e garantir o monitoramento do cumprimento das ordens do Supremo, com o apoio da Resolução do CNJ nº 369/2021, que se mostra um grande avanço nas reflexões de gênero e nos direitos infanto-juvenis dentro da política carcerária atual.

O tema também é trabalhado no âmbito de pesquisa coordenada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, viabilizada por meio de parceria com o Programa das Nações Unidas (PNUD) e denominada “Diagnóstico da situação de atenção às crianças na primeira infância no Sistema de Justiça brasileiro”. Tal pesquisa se insere no projeto “Justiça começa na Infância: Fortalecendo a atuação do Sistema de Justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral” e foi desenhada para oferecer ferramentas e desenvolver estratégias, visando ao fortalecimento da produção e gestão de conhecimentos para o Poder Judiciário, demais atores do Poder Público e para a sociedade, com vistas a identificar e diagnosticar a situação de atenção às crianças na primeira infância.

Para cumprir seus objetivos e apresentar um quadro estendido da proteção oferecida às crianças na primeira infância, a pesquisa atua simultaneamente na (1) investigação e análise quantitativa dos registros de identificação e de atendimento oferecidos às crianças e às suas famílias registrados em bancos de dados do Sistema de Justiça e da Rede de Proteção; e na (2) investigação qualitativa com a finalidade de conhecer em maior profundidade as atuações dos atores envolvidos no atendimento direto às crianças e suas famílias, por meio de entrevistas, de grupos focais e de análise documental. As duas frentes de atuação, quantitativa e qualitativa, foram desenhadas para contemplar as discussões das várias experiências que a criança poderia ter com a justiça, tratando de questões que envolvem a

adoção, o acolhimento e, focando na temática deste documento, a proteção e priorização da criança nas circunstâncias em que as mulheres presas estejam grávidas e/ou que sejam mães de crianças até 6 anos de idade.

O maior desafio da pesquisa consiste em criar mecanismos para identificar quem são e quantas são as “mulheres presas que estejam grávidas e/ou que sejam mães de crianças até 6 anos de idade”. Já se pode dizer que o ineditismo do Diagnóstico da Primeira Infância está justamente em propor a utilização de dezenas de registros que se encontram difusos, atendendo às suas necessidades específicas, para que, ao ser reunidos, apontem para a qualidade da ação governamental e apoiem a indicação de caminhos para melhoria do serviço ofertado à criança.

O estudo está sendo desenvolvido com o intuito de construir uma metodologia de geração de dados que possa, no futuro próximo, verificar quantas/quais as mulheres que estiveram presas e gestantes e caracterizar suas condições sociais e as condições de sua prisão (a partir de dados do SUAS e do Sistema de Justiça) para, entre outros pontos, (1) avaliar se o Sistema de Justiça tem gerado informações suficientes e consistentes sobre as mulheres presas que estejam gestantes e (2) avaliar em que medida o Sistema de Justiça tem relacionado a gestação e a gravidade do crime, ofertando o regime domiciliar a essa mulher – e dessa forma priorizando e garantindo proteção integral à criança.

Fica evidente que a construção de um histórico quantitativo de mulheres que estiveram presas durante sua gestação oportuniza avaliar se as unidades prisionais ofereciam os serviços direcionados à proteção da convivência familiar para essa criança, especificamente estrutura destinada ao aleitamento e estrutura adequada ao desenvolvimento intelectual e emocional dessa criança. Esse histórico, somado a novas metodologias de registro da gestação nos sistemas informacionais já disponíveis, contribui para mapear e entregar as estruturas exigidas pelo Marco Legal da Primeira Infância.

Por fim, o CNJ trabalha para disponibilizar em sua página na Internet novo painel público de monitoramento do cumprimento dos HCs, que reunirá em um único local informações coletadas diretamente de diferentes sistemas - Sistema de Audiência de Custódia - SISTAC, Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Penais - CNIEP, Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades e Programas Socioeducativos - CNIUPS, Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei - CNAEL, Sistema Eletrônico de Execução Unificado - SEEU -, além dos dados fornecidos pela administração penitenciária.

Até o momento da publicação deste informe, contudo, não aportaram no CNJ informações solicitadas ao Departamento Penitenciário Nacional com dados mais atualizados a respeito do contexto do sistema carcerário na pandemia e, em especial, do cumprimento dos HCs. Por tal motivo, levou-se em consideração os dados públicos disponibilizados na página do Depen

referentes ao período de janeiro a junho de 2020, sendo provável que a pandemia e as medidas decorrentes da Recomendação CNJ nº 62/2020 tenham impactado esse cenário.

Outra circunstância que merece destaque é o fato de que o cumprimento dos HCs depende da identificação de um público que não é estático e determinado no tempo, mas, ao contrário, está sujeito a mudanças em curto período de meses, caso das gestantes, puérperas e lactantes, ou condições de dependência supervenientes, como as que determinam a aplicabilidade da ordem voltada aos pais e responsáveis.

Daí a importância de assegurar mecanismos de acesso, em tempo real ou com a máxima celeridade possível, às informações constantes dos mais variados sistemas utilizados na Administração Penitenciária ou no Poder Judiciário, assim como garantir que esses dados estejam disponíveis à autoridade judicial, ao Ministério Público e à defesa das pessoas que podem ser beneficiadas pelas ordens de habeas corpus, preferencialmente no próprio sistema de tramitação processual.

É dizer: de um lado, há necessidade de aprimorar os mecanismos de coleta e a transparência de dados agregados, para que produzam estatísticas confiáveis que possam subsidiar a elaboração de políticas públicas voltadas a esses grupos de pessoas privadas de liberdade dotadas de especial vulnerabilidade e garantia de proteção. De outro, é indispensável delimitar precisamente os indivíduos cujos processos judiciais precisam ser examinados à luz da jurisprudência do STF e das normas nacionais e internacionais que tutelam os direitos de mães, pais e responsáveis por crianças ou pessoas com deficiência.

Outra medida importante seria o estabelecimento de metas direcionadas à progressiva superação dos problemas relacionados à superlotação e descumprimento das ordens coletivas dos HCs, a serem atribuídas aos diferentes atores públicos no âmbito de suas respectivas esferas de competência.

O desafio, diante de todo o exposto, é garantir efetividade às diretrizes e determinações postas, de maneira que seja possível realizar registros confiáveis e sistemáticos no sistema prisional e socioeducativo relativos à ocorrência de gestação, idade gestacional, risco da gestação, filiação, idade dos filhos, condição de deficiência e de responsabilidade financeiro-familiar. Tudo isso, com o grande objetivo de gerar engajamento de todos os atores envolvidos, para reduzir desigualdades, vulnerabilidades e violações de direitos, especialmente com relação às mulheres, crianças e adolescentes.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Saúde, Fiocruz. **Saúde Materno Infantil nas Prisões**. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen)**. Disponível em: <https://sisdepen.mj.gov.br/sisdepen/seguranca-web/#/autenticacao>

CHERNICHARO, Luciana Peluzio. **Sobre Mulheres e Prisões: Seletividade de Gênero e Crime de Tráfico de Drogas no Brasil**. 2014. 160 f.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA **Recomendação N° 62** de 17/03/2020. DJe/CNJ n° 65/2020, de 17/03/2020, p. 2 - 6.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos (CNIPE)**. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&sheet=da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&lang=pt-BR&opt=currssel>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)**. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=f8f79a16-35a2-43fe-a751-34ba131ffc1f&sheet=74a59799-5069-461d-a546-91259016a931&lang=pt-BR&opt=currssel>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sistema de Audiência de Custódia (Sistac)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/audiencia-de-custodia/sistac/>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Jovem, negra e mãe solteira: a dramática situação de quem dá à luz na prisão**. 13 de setembro de 2017. Portal CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/jovem-negra-e-mae-solteira-a-dramatica-situacao-de-quem-da-a-luz-na-prisao/>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Bangkok**: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi - Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdc397c32eecd40afbb74.pdf>

CUNHA, Manuela Carneiro da. **O futuro da questão indígena**. Estud. av., São Paulo, v. 8, n. 20, p. 121-136, Abr. 1994. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000100016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30/01/2021

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves**. violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019.

GUAJAJARA, Maria Judite da Silva Ballerio. **Mulheres indígenas: gênero, etnia e cárcere**. 2020. 104 f. Dissertação. Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

INSTITUTO ALANA. **Pela liberdade: a história do habeas corpus coletivo para mães & crianças**. São Paulo: Instituto Alana. 2019. Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/acessojustica/pela-liberdade-a-historia-do-habeas-corpuscoletivo-para-maes-e-criancas/>

INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA (ITTC). **Maternidade Sem Prisão: diagnóstico da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o desencarceramento de mulheres** [recurso eletrônico] / Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. – São Paulo: ITTC, 2019;

LEAL, Maria do Carmo et al. **Nascer na prisão: gestação e parto atrás das grades no Brasil**. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2016, v. 21, n. 7 [Acessado 11 Junho 2021], pp. 2061-2070. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.02592016>> ISSN 1678-4561. Acesso em 11.06.2021.

OLIVEIRA, M. (2012). **Desigualdade de gênero no sistema prisional: considerações acerca das barreiras à realização de visitas e visitas íntimas às mulheres encarceradas**. *Caderno espaço feminino*, 25(1). Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/neguem/article/view/15095>

SANTOS, D., Bispo, T., Santos, S., Nunes, F., & Rebouças, L. (2017). **Crescimento e Desenvolvimento de Crianças na Casa de Acolhimento no Contexto Prisional**. *CIAIQ* 2017, 2.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus Coletivo 186.185**, Rel. Min. Luiz Fux, j. 29.06.2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5921049>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus Coletivo 143.641/SP**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 20 de fevereiro de 2018. *Diário Oficial da União*. Brasília, 01 mar. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL **Habeas Corpus Coletivo nº 143.641/SP**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Brasília, DF, 09 de outubro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5183497>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus Coletivo nº 165.704**. Rel. Min. Gilmar Mendes, Brasília, DF, 20 de outubro de 2020. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5596542>

FICHA TÉCNICA

Coordenação

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

Coordenação técnica

Natália Albuquerque Dino

Elaboração

Alessandra Amancio

Caroline Xavier Tassara

Hugo Fernandes Matias

Isabel Penido de Campos Machado

Julia Schirmer

Larissa Lima de Matos

Lino Comelli Junior

Luiz Victor do Espirito Santo Silva

Mariana Py Muniz

Mario Henrique Ditticio

Melina Machado Miranda

Nayara Teixeira Magalhães

Natalia Albuquerque Dino

Renata Chiarinelli Laurino

Wesley Oliveira Cavalcante

Dados e estatística

André Zanetic

Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Leandro Carvalho

Thiago de Andrade Vieira

Revisão final

Renata Chiarinelli Laurino

Arte e Diagramação

Tatiany dos Santos Fonseca

