

### IMPLEMENTAÇÃO DA PRISÃO DOMICILIAR PARA MULHERES NO BRASIL À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO



#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC).

Implementação da prisão domiciliar para mulheres no Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação [recurso eletrônico] / Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. – São Paulo: ITTC, 2021.

42 p. 21x29,7 cm.

ISBN: 978-85-99948-12-5

1. Prisão domiciliar. 2. Progressão de regime. 3. Mulheres em situação de prisão. 4. Lei de Acesso à Informação. 5. Competências dos órgãos estaduais da administração penitenciária. 6. Produção de dados e sistema prisional. I. Ferreira, Emerson. III. Manzalli, Sofia Fromer II. Guimarães, Irene Maestro Sarrion dos Santos. IV. Título.

CDD (23ª ed.) 345.81

Bibliotecário responsável: Artur Felipe de Carvalho e Silva. CRB-8/010326/O

Índice para catálogo sistemático:

1. Medidas cautelares: Direito processual penal: Brasil 345.81

#### Realização

Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC),

Apoio: Oak Foundation

#### Diretoria 2019-2022

Michael Mary Nolan (presidente)

Alderon Costa, Caroline Hilgert, Denise Neri Blanes e Rafael Carlsson G. Custódio

#### **Autoria**

Emerson Ramayana, Irene Maestro Sarrión dos Santos Guimarães e Sofia Fromer Manzalli

#### Equipe de pesquisa

Amanda Caroline Alves Pereira Rodrigues, Emerson Ramayana, Emilyn Natirrê dos Santos, Irene Maestro Sarrión dos Santos Guimarães (cons), Raissa Maia e Sofia Fromer Manzalli

#### Consultoria estatística

Rafael Cinoto

#### Consultoria de pesquisa

Irene Maestro Sarrión dos Santos Guimarães

#### Projeto Gráfico e Diagramação

Jairo Souza

#### Ilustração

Gabriela Gullich

#### Revisão textual

Priscila Risso









### **SUMÁRIO**

Sumário — 4 —

Glossário — 5 —

Introdução — 9 —

A busca por dados — 15 —

Respostas obtidas sobre o direito à prisão domiciliar das mulheres — 29 —

Considerações Finais — 38 —

### **GLOSSÁRIO**

#### + Prisão em Flagrante

É um tipo de prisão provisória, em que a pessoa é encontrada e presa no momento exato em que está cometendo o crime, ou é perseguida e presa logo após cometer o crime, ou, ainda, a pessoa é encontrada com armas, objetos, documentos ou quaisquer instrumentos que indiquem que ela cometeu determinado crime.

#### + Prisão Temporária

É um tipo de prisão provisória, que pode ser decretada pelo juiz ou juíza em fase de investigação do crime no inquérito policial, para garantir a coleta de provas e de outras diligências. A prisão temporária pode ser decretada por 5 dias e estendida por mais 5 dias, ou, ainda, por 30 dias a depender do tipo de crime investigado.

#### + Prisão Preventiva

É um tipo de prisão provisória, decretada pelo juiz ou juíza a pedido do Ministério Público ou da autoridade policial, tanto na fase de investigação policial como no decorrer do processo penal. Em fase de investigação criminal, geralmente se pede a prisão preventiva quando a investigação demonstra a necessidade de mais tempo além do permitido na prisão temporária para a apuração dos fatos. Na teoria, deveria ser uma medida pouco usada, porém, na prática, ainda é muito utilizada pelo sistema de Justiça.



### **GLOSSÁRIO**

# → Prisão Domiciliar pelo Art. 318 do Código de Processo Penal, a partir das mudanças trazidas pela Lei nº 13.257/16

A prisão domiciliar é quando a pessoa presa fica recolhida na sua residência, só podendo dela ausentar-se com autorização judicial. Pode ser aplicada para pessoas maiores de 80 anos de idade, ou extremamente debilitadas por motivo de doença grave, gestante, mulher com filho de até 12 anos de idade incompletos, ou imprescindível aos cuidados de pessoa com deficiência, ou homem (desde que seja o único) responsável pelos cuidados do(s) filho(s) de até 12 anos de idade incompletos. Nesses casos, como alternativa à pena de prisão, a prisão preventiva pode ser convertida em prisão domiciliar.

#### + Prisão Domiciliar trazida pela Lei nº 13.769/2018, que inseriu o Art. 318-A do Código de Processo Penal

A substituição da prisão preventiva pela prisão domiciliar é voltada especificamente para mulheres gestantes, mães ou responsáveis por crianças de até 12 anos de idade ou por pessoas com deficiência e só pode ser aplicada caso a mulher não tenha cometido crime com violência ou grave ameaça à pessoa e não tenha cometido o crime contra seu filho ou dependente.

#### + Prisão Penal

É a prisão definitiva, que se inicia pelo cumprimento de uma pena imposta pelo Poder Judiciário. Ocorre quando não há mais recursos para defesa, ou seja, quando houver uma sentença final e a condenação da pessoa seja a pena de prisão.

#### + Progressão de regime (Art. 112 da Lei de Execução Penal)

A progressão de regime acontece quando o cumprimento de pena da pessoa condenada passa de um regime mais rigoroso para um regime mais benéfico. Existem pelo menos três tipos de regime (fechado, semiaberto e aberto).

### **GLOSSÁRIO**

#### Hipóteses para a progressão de regime segundo a Lei de Execução Penal

Para a pessoa que foi condenada ser transferida de um regime mais rigoroso para outro mais leve, terá que cumprir um determinado tempo da pena (a depender do tipo de crime e de ser ré(u) primária(o) ou reincidente) e ter bom comportamento carcerário.

#### → Progressão da pena introduzida pela Lei nº 13.769/2018

Essa lei estabelece certos critérios para que a mulher gestante ou mãe ou responsável por crianças de até 12 anos ou pessoas com deficiência possa ter sua progressão de regime para prisão domiciliar e possa cumprir sua pena em sua residência. São eles:

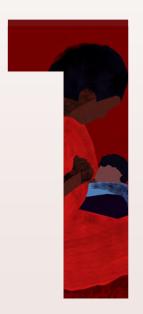
- 1 Não ter cometido crime com violência ou grave ameaça à pessoa.
- 2 Não ter cometido o crime contra seu filho ou dependente.
- **3** Ter cumprido ao menos 1/8 da pena no regime anterior.
- **4** Ser primária e ter bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento.
- **5** Não ter integrado organização criminosa.

Já para os crimes hediondos, terá que cumprir 2/5 da pena para os primários e 3/5 para os reincidentes.

### **RESUMO EXECUTIVO**



IMPLEMENTAÇÃO DA PRISÃO DOMICILIAR PARA MULHERES NO BRASIL À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO



INTRODUÇÃO
INTRODUÇÃO
INTRODUÇÃO
INTRODUÇÃO
INTRODUÇÃO

## Contexto que fundamenta a relevância da pesquisa com base na Lei de Acesso à Informação (LAI)

O Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC) dedica-se à promoção do acesso à justiça, à garantia dos direitos das pessoas presas e à produção de conhecimento, por meio de uma atuação constante e sistemática de atendimento direto, diálogo público e desenvolvimento de pesquisas sobre o (des)encarceramento de mulheres, política de drogas e migração.

Além do quadro de constante reprodução de violações de direitos e violências diárias, o sistema carcerário brasileiro expressa uma aparente contradição no que diz respeito ao encarceramento de mulheres. Enquanto os dados trazidos pelo Infopen Mulheres apontam para um aumento exponencial – e alarmante – das taxas de encarceramento feminino no Brasil nos últimos anos (entre os anos de 2000 e 2016 houve um aumento de mais de 600% na população prisional feminina, e, de acordo com atualizações<sup>1</sup>, até o ano de 2018 essa taxa passou para 700% – com destaque para o papel da nova Lei de Drogas nesse aumento), em contrapartida, surge a necessidade cada vez mais relevante de reconhecer as especificidades de gênero no cárcere, tendo em vista a garantia dos direitos das mulheres em privação de liberdade. É o que propõem as Regras de Bangkok, ao reforçar a urgente necessidade de mudar o quadro de negligência, confinamento e abandono a que são submetidas as mulheres em conflito com a justiça, e é nesse contexto que surgiram medidas com potencial desencarcerador voltadas para as mulheres, tal qual a prisão domiciliar.

Em 2019, através do programa *Justiça Sem Muros*, o ITTC publicou a pesquisa "Diagnóstico da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o desencarceramento de mulheres", que teve como principal foco compreender melhor o que fundamenta as práticas, abordagens e decisões daqueles que movem o sistema de justiça criminal, a partir de uma perspectiva de gênero. O relatório é um dos desdobramentos do projeto *MulhereSemPrisão*, iniciativa que busca contribuir com uma maior visibilidade do encarceramento feminino e as problemáticas que o cercam.

<sup>1</sup> Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (Dapp/FGV).

O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº. 13.257/2016), dentre outras modificações, alterou o Código de Processo Penal, em seu artigo 318, e com isso ampliou as hipóteses de prisão domiciliar durante a instrução processual e possibilitou a garantia de alternativa à prisão preventiva para mulheres gestantes, mães de crianças com até 12 anos ou responsáveis por pessoas com deficiência.

Posteriormente, promulgou-se a Lei nº 13.769/2018 com o objetivo de alterar dispositivos do Código de Processo Penal, da Lei de Execução Penal, bem como da Lei dos Crimes Hediondos, para estabelecer a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar para mulheres nas mesmas condições citadas acima, bem como para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade com prisão definitiva, ampliando as hipóteses de progressão de regime por meio da extensão do direito à prisão domiciliar.

Diante dos desafios identificados nas pesquisas anteriores, acerca da invisibilidade, marginalização e estigmatização das especificidades do encarceramento feminino e da limitada garantia e implementação do direito à prisão domiciliar, o projeto *Pela Liberdade das Mulheres*, da equipe *Justiça Sem Muros*, dá, agora, mais um passo na investigação ao solicitar informações de órgãos públicos que compõem a estrutura do sistema prisional do Estado brasileiro, com o objetivo de mapear a aplicação de medidas desencarceradoras direcionadas às mulheres em privação de liberdade em todos os estados, tanto para os casos de prisão de natureza cautelar (provisória) quanto definitiva, e analisar como têm sido tratados os direitos à maternidade e à infância nesse contexto mais amplo.

Em breves termos, se objetiva identificar problemas e desafios enfrentados pela população carcerária feminina brasileira no que tange ao exercício da maternidade, tendo como base da análise os dados sobre a população prisional feminina dos próprios órgãos, que deveriam garantir o levantamento, a sistematização e a atualização de informações sobre as mulheres presas, na medida em que essas informações são fundamentais para monitorar, fiscalizar e orientar a implementação de direitos e políticas públicas. Sendo assim, surge a proposta de se valer da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) como plano de fundo e instrumento por excelência da pesquisa em questão, uma vez que regula o acesso às informações de interesse geral da sociedade, previsto na Constituição Federal.

Assim, o foco do presente relatório está na produção e no compartilhamento de conhecimento a respeito do cumprimento das Leis nº 13.257/2016 e nº 13.769/2018, que regulamentam a aplicação da prisão domiciliar nas duas modalidades de prisão, bem como, a partir dos dados recolhidos pelos governos estaduais e pelo próprio Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), difundir reflexões sobre a sua aplicação com as mulheres presas provisoriamente ou em cumprimento de pena em todo território, munindo, desta feita, de informações atualizadas e de abrangência nacional, a defesa da efetivação do dispositivo da prisão domiciliar e o fortalecimento de medidas que revertam o processo de intenso encarceramento feminino.

1.2.

#### Apresentação do projeto da pesquisa

A presente pesquisa foi realizada pelo programa *Justiça Sem Muros* do ITTC, com base na Lei de Acesso à Informação e visou, acima de tudo, o mapeamento acerca de como o sistema carcerário brasileiro opera as medidas desencarceradoras já existentes, bem como a publicização de informações sobre as mulheres encarceradas. Desse modo, o presente relatório é o produto de um longo processo de coleta, sistematização e análise de dados secundários obtidos com órgãos da administração penitenciária, a partir dos quais buscou-se verificar a garantia de direitos e o reconhecimento das características e diferentes necessidades de um grupo específico dentro do ambiente do cárcere, neste caso, mulheres que cumprem os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância.

Os pedidos de acesso à informação foram enviados aos estados e ao Distrito Federal e consistiram nos seguintes questionamentos:

#### 1

De dezembro de 2018 a dezembro de 2019, quantas mulheres tiveram decretada a sua prisão preventiva?

#### — 1.a. —

Do total de mulheres que tiveram decretada a sua prisão preventiva no período citado acima, quantas delas se encaixam nos critérios objetivos previstos no Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) sobre o direito à prisão domiciliar (ser mulher gestante ou ser mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência)?

#### — 1.b. —

Do total de mulheres que se encaixam nos critérios objetivos previstos no Marco Legal da Primeira Infância, quantas delas permanecem presas preventivamente?

#### 2

Com base na Lei nº 13.769/2018, que determina que os requisitos para progressão de regime são: "I – não tenha cometido crime com violência ou grave ameaça à pessoa; II – não tenha 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":

#### — 2.a. —

De dezembro de 2018 a dezembro de 2019, quantas mulheres em cumprimento de pena tinham direito ao citado critério de progressão?

#### — 2.b. —

Nesse mesmo período, quantas mulheres de fato foram beneficiadas por essa medida?

#### 3

Do total de unidades prisionais fiscalizadas pelo órgão estadual responsável, quantas incluíram, no período de dezembro de 2018 a dezembro de 2019, perguntas relacionadas à maternidade nos seus prontuários de coletas de informações sobre a mulher privada de liberdade?

No caso do DEPEN, foram enviados os mesmos questionamentos dos itens 2.a e 2.b feitos aos estados, bem como o questionamento 3, levando em conta que as unidades prisionais também são fiscalizadas por esse órgão nacional.

Conforme os estados e o DEPEN respondiam aos nossos pedidos, realizamos uma primeira análise para verificar se todas as perguntas haviam sido respondidas por completo, ou, ainda, se o órgão destinatário do pedido havia compreendido o que estava sendo solicitado. Para os casos em que as respostas estavam incompletas ou incoerentes, entramos com recurso no órgão hierarquicamente superior, na tentativa de obtermos todas as informações necessárias, tendo sempre respeitado os prazos e procedimentos com respaldo na Lei de Acesso à Informação.

Encerrada a fase de recursos, passamos a organizar os dados coletados em tabelas individuais para cada estado e para o DEPEN. Após a conclusão dessa etapa, sistematizamos os dados, com o intuito de obter uma visão ampla e comparativa acerca da aplicação das medidas de potencial desencarcerador, intento que, como veremos mais adiante, encontrou severas limitações.

Assim, por meio desta pesquisa de mapeamento nacional, o ITTC deseja informar e divulgar conhecimentos que possibilitem a reflexão e o debate qualificado sobre as condições das mulheres em conflito com a lei nas diversas regiões do país e a consideração de suas especificidades de gênero em diferentes situações de prisão, bem como analisar os desafios na compreensão e implementação das medidas desencarceradoras por parte dos atores públicos, de modo a monitorar a influência do sistema de justiça criminal na vida dessas mulheres.

Além disso, a pesquisa revelou a falta de informação dos estados e do próprio DEPEN, como poderá ser comprovado pelas trajetórias do levantamento de dados e a declaração dos próprios órgãos pesquisados.



A BUSCA POR DADOS

### O que estabelece e qual é a importância da Lei de Acesso à Informação?

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), passou a valer em todo território nacional em 16 de maio de 2012. Seu principal objetivo é o desenvolvimento de práticas de transparência por parte do Estado, fomentando o controle social dos atos, das despesas etc. da administração pública. Nesse contexto, a publicidade passa a ser a regra, em detrimento de comportamentos sigilosos, até então, muitas vezes adotados por órgãos públicos. Assim, o acesso à informação revela-se como mecanismo fundamental para a construção e manutenção de um Estado democrático de direito.

A LAI regulamenta como devem ocorrer os procedimentos para a obtenção de informação e tem fundamento legal especificamente nos artigos 5º, inciso XXXIII, 37 e 216 da Constituição Federal. Em síntese, a partir de 1988, o Estado passou a reconhecer o direito da sociedade de saber o que se passa na administração pública.

O pedido de acesso à informação é uma demanda direcionada aos órgãos e entidades da administração pública, sejam sujeitos de direito público, sejam de direito privado, realizada por qualquer pessoa, física ou jurídica, que tenha por objeto um dado ou uma informação. A própria lei indica, no Art. 4º, o que é informação: "Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I – informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato".

No caso da presente pesquisa, a informação almejada refere-se à compreensão da situação de mulheres em situação de prisão que preenchem os requisitos previstos no Marco Legal da Primeira Infância. Dentro do escopo da LAI também está incluída a transparência dos dados relativos à forma como é feita a gestão das unidades prisionais, o que inclui informações sobre perfil sociodemográfico das pessoas presas, administração interna dos estabelecimentos prisionais (fornecimento de itens materiais, quantidade de profissionais de saúde, capacidade/vagas etc.), tipos de crimes cometidos, quantidade de pessoas em situação de prisão, entre diversos outros dados relevantes para compreender e monitorar a forma de se aprisionar no Brasil.

O primeiro grande esforço de coleta de dados sobre o sistema prisional feminino foi feito em 2014 pelo DEPEN, através da sistematização feita pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), um sistema de compilação de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro. O levantamento dos dados é realizado através de formulário de coleta estruturado pelos gestores das unidades prisionais de todo Brasil. O instrumento foi um marco para conhecer melhor o contexto dessas mulheres e possibilitou dar destaque ao fato de que, proporcionalmente, mais mulheres estavam presas por tráfico de drogas com a entrada em vigor da nova Lei de Drogas em comparação aos homens, mas também visibilizou importantes lacunas, como a falta de informações sobre mulheres com filhos (LIMA, et al., 2015²).

Para aprimorar as debilidades do primeiro levantamento, foi feito um segundo e último compilado de dados sobre o sistema prisional feminino, com dados coletados no ano de 2016 (ou seja, há cerca de 5 anos) e publicados no ano de 2018³. Essa segunda versão do Infopen específica sobre as mulheres e as unidades onde cumprem pena é mais abrangente e inclui dados sobre o perfil das mulheres em prisão, com informações acerca de diversos marcadores sociais da diferença, como raça, idade, escolaridade, bem como quantidade de filhos, tipos de delitos cometidos, tipos de estabelecimentos em que cumprem pena, informações sobre a estrutura prisional, entre outras. Contudo, reconhece-se a enorme fragilidade desses dados, por exemplo, com relação ao tema da maternidade, as informações correspondem a apenas 7% da população prisional feminina⁴.

O acesso às informações sobre a realidade da população carcerária feminina é essencial para que possam ser pensadas políticas contundentes para a aplicação da legislação vigente que implica no desencarceramento, ao passo que, compreender aquilo que se passa dentro do sistema prisional revela-se como exercício democrático fundamental ao acesso à justiça e à garantia de direitos.

<sup>2</sup> Saiba mais em: https://redejusticacriminal.org/pt/portfolio/o-silencio-eloquente-sobre-as-mulheresno-infopen/. Acesso em: 13 jul. 2021.

<sup>3</sup> Algumas informações foram posteriormente atualizadas em dezembro de 2019, pelo painel interativo do Infopen: http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-peni tenciarias. Acesso em: 13 jul. 2021.

<sup>4</sup> Saiba mais em: http://ittc.org.br/ittc-analisa-infopen-mulheres-2016/. Acesso em: 13 jul. 2021.

Deste modo, diante da desatualização e insuficiência de dados gerais e oficiais importantes para compreender as questões que envolvem o aprisionamento de mulheres e os atravessamentos da prisão no exercício da maternidade e no direito à infância, inicia-se esta pesquisa, que se propõe através do uso da LAI a buscar informações mais atualizadas e precisas, com vistas a verificar o cumprimento das determinações trazidas pelo Marco Legal da Primeira Infância e do dispositivo da prisão domiciliar nos estados e nacionalmente, tanto na prisão provisória quanto na definitiva.

#### 2.2.

Qual é a competência dos órgãos a quem se direcionou o pedido, no que tange à coleta, sistematização e ao monitoramento das informações solicitadas?

Os pedidos de acesso à informação foram enviados para os órgãos da estrutura administrativa do sistema prisional de cada estado do Brasil e ao DEPEN em âmbito federal.

Em breves termos, o DEPEN é o principal órgão executivo responsável pelo acompanhamento e controle da aplicação da Lei de Execução Penal (LEP) (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984), que inclusive é o instrumento legal que o instituiu. No mais, cabe igualmente ao DEPEN o controle e a fiscalização das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, provindas, sobretudo, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), órgão instituído pela LEP por previsão de seu Art. 64, o qual dispõe a respeito de proposições de políticas criminais, e, dentre outras atribuições, estabelece critérios para a elaboração de estatística criminal. Por fim, cumpre salientar que o DEPEN é subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Com relação aos órgãos estaduais, sua competência consiste na responsabilidade pela execução da política estadual de assuntos penitenciários. Em síntese, o pedido de acesso à informação foi direcionado aos órgãos responsáveis que tivessem como competência principal promover, no âmbito administrativo, a política estadual acerca das questões penitenciárias e a execução penal, tendo, portanto, como atribuição a organização, administração, coordenação, inspeção, acompanhamento e fiscalização

dos estabelecimentos prisionais, das pessoas que estão inseridas nesses espaços e do cumprimento de penas privativas de liberdade, o que implica que sejam os responsáveis pela produção de dados sobre eles mesmos.

#### 2.3.

# Metodologia utilizada para a solicitação de informações aos estados e ao DEPEN

Os pedidos foram enviados de forma *on-line*, via portais "e-SIC" ou "portais da transparência" (essa nomenclatura varia em cada unidade da federação), em conformidade com o estabelecido pela Lei de Acesso à Informação e de acordo com as possibilidades impostas pelo contexto de pandemia.

Os questionamentos foram elaborados internamente e posteriormente enviados de forma padronizada para cada estado por meio da plataforma disponibilizada. Já em relação ao DEPEN, os questionamentos foram adaptados, tendo em vista que as informações pretendidas se referem à sua competência enquanto órgão nacional fiscalizador do sistema penitenciário no país, conforme descrito na apresentação deste relatório.

#### 2.3.1.

# Descrição das dificuldades nos procedimentos de protocolo dos pedidos de acesso à informação nos estados

Boa parte dos estados contava com plataforma específica e acessível para o envio de pedidos de acesso à informação, sendo possível identificar de pronto canais "e-SIC" e "portais da transparência", de acordo com as determinações da Lei de Acesso à Informação. Por outro lado, alguns não tinham plataformas específicas para o envio de pedidos de acesso à informação, já outros dispunham de plataformas pouco claras e acessíveis, e, ainda, alguns possuíam plataformas com problemas técnicos que perduraram semanas ou meses, entre outras situações dessa natureza, que impossibilitaram o pleno desenvolvimento da busca pelas informações.

A tabela abaixo sistematiza o direcionamento dos pedidos feitos a cada estado.

	ESTADO/UF	ÓRGÃO DESTINATÁRIO	CANAL UTILIZADO	LINK DO PORTAL
*	ACRE	IAPEN (Instituto de Administração Penitenciária)	e-SIC	http://esic.ac.gov.br/sistema/Pedido/ ConsultaPedido.aspx
	ALAGOAS	Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social	e-SIC	http://e-sic.al.gov.br/solicitacao/listar_ solicitacao/
<b>*</b>	AMAPÁ	IAPEN (Instituto de Administração Penitenciária)	e-SIC	http://esic.ap.gov.br/ pedido/7307?protocolo=1
	AMAZONAS	SEAP (Secretaria de Estado de Administração Penitenciária)	e-SIC	https://acessoainformacao.am.gov.br/ acompanhamento/
	ВАНІА	SEAP (Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização)	TAG - Sistema de Ouvidoria e Gestão Pública	www.ouvidoriageral.ba.gov.br
(3)	CEARÁ	SAP (Secretaria de Administração Penitenciária)	Ceará transparência	http://cearatransparente.ce.gov.br/
	DISTRITO FEDERAL	SESIPE (Subsecretaria do sistema penitenciário do DF)	e-SIC	https://www.e-sic.df.gov.br/sistema/Pedido/ DetalhePedido.aspx?id=bVsSxBfk9r4=
46/1997HY € COMPE	ESPÍRITO SANTO	SEJUS (Secretaria de Justiça) e SASP (Subsecretaria para Assuntos do Sistema Penal)	e-OUV	https://sistema.ouvidoria.es.gov.br/publico/ Manifestacao/ConsultarManifestacao.aspx
***	GOIÁS	DGAP (Diretoria-Geral de Administração Penitenciária)	Sistema de Ouvidoria do Estado de Goiás	http://www.cge.go.gov.br/ouvidoria/ Register_2.php
*	MARANHÃO	SEAP (Secretaria de Estado de Administração Penitenciária)	e-SIC	http://www.e-sic.ma.gov.br/sistema/site/ primeiro_acesso.html
	MATO GROSSO	SESP (Secretaria de Estado de Segurança Pública) e SAAP (Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária)	Fale Cidadão	https://ouvidoria.controladoria.mt.gov.br/ falecidadao/servlet/homecidadao
•	MATO GROSSO DO SUL	AGEPEN (Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário)	e-SIC	http://www.esic.ms.gov.br/addpedido.php
TAMEN	MINAS GERAIS	SEJUSP (Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública)	Portal da transparência do estado de Minas Gerais	http://www.transparencia.mg.gov.br/ acessoainformacao
	PARÁ	SUSIPE (Superintendência do Sistema Penitenciário)	SIC.PA	https://www.sistemas.pa.gov.br/esic/public/ solicitacao/view.xhtml?cid=1
NEGO	PARAÍBA	SAP (Secretaria de Administração Penitenciária)	Serviço de informação ao cidadão	http://sic.pb.gov.br/paginas-sicpb/solicite- uma-informacao
	PARANÁ	SESP (Secretaria da Segurança Pública e Administração Penitenciária)	SIGO	http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/ acesso-a-informacao
+	PERNAMBUCO	SERES (Secretaria Executiva de Ressocialização)	Portal da transparência de Pernambuco	http://web.transparencia.pe.gov.br/acesso-a-informacao/
*	PIAUÍ	SEJUS (Secretaria de Justiça)	e-SIC	http://acessoainformacao.pi.gov.br/sigep/ public/view/solicitacao/listSolicitacao.jsf
0	RIO DE JANEIRO	SEAP (Secretaria de Estado de Administração Penitenciária)	e-SIC	http://www.esicrj.rj.gov.br/acompanhar- solicitacao
	RIO GRANDE DO NORTE	SEAP (Secretaria de Estado de Administração Penitenciária)	Sistema Integrado de Informações ao Cidadão	http://www.sic.rn.gov.br/Solicitacao/ Consultar
(1)	RIO GRANDE DO SUL	SEAPEN (Secretaria da Administração Penitenciária)	Login Cidadão	https://www.centraldocidadao.rs.gov.br/ inicial
*	RONDÔNIA	SEJUS (Secretaria de Justiça)	e-SIC	http://esic.cge.ro.gov.br/Administrativo
	RORAIMA	SEJUC (Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania)	Fala.BR	https://falabr.cgu.gov.br/publico/ Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao. aspx?ReturnUrl=%2f
	SANTA CATARINA	"SAP (Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativo) e DEAP (Departamento de Administração Penitenciária)."	Sistema de Ouvidorias do Estado de Santa Catarina	http://www.ouvidoria.sc.gov.br/cidadao_lai. php
	SÃO PAULO	SAP (Secretaria de Administração Penitenciária)	SIC.SP	http://www.sic.sp.gov.br/Concluido.aspx
X	SERGIPE	SEJUC (Secretaria de Estado da Justiça)	e-SIC	http://se-ouv.se.gov.br/esic/Solicitacao/ questionario2.xhtml
	TOCANTINS	SEJUC (Secretaria de Cidadania e Justiça	Solicitação de informação para o envio de demandas relativas a pedido de acesso à informação	http://www.gestao.cge.to.gov.br/ouvidoria/ menuAciona/#
	NACIONAL	DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional)	e-SIC atualmente Fala.BR	https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/acesso_ info.aspx

As dificuldades encontradas foram organizadas a partir das seguintes categorias: *sites* com problemas técnicos. Os estados que apresentaram esse tipo de problema foram: Acre, Amapá, Ceará, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Roraima, Tocantins e Distrito Federal; *sites* com limitações ao protocolo adequado do pedido ou interposição de recursos. Os estados que apresentaram esse tipo de problema foram: Bahia, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Paraná e Distrito Federal; e *sites* com incomunicabilidade com os órgãos da administração penitenciária. Os estados que apresentaram esse tipo de problema foram: Bahia, Piauí, Roraima, Sergipe, Tocantins e Distrito Federal.

#### 2.3.2.

# Descrição do protocolo de pedido de acesso à informação para o DEPEN

No caso do DEPEN, poucos ou nenhum empecilho técnico e procedimental apareceram. O órgão conta com uma estrutura *on-line* bem desenvolvida e acessível para o envio de pedidos de acesso à informação. O portal pôde ser encontrado de forma rápida e fácil, bem como o acesso para a realização do protocolo em si, o posterior processamento e o acompanhamento das respostas fornecidas pelo órgão. Os pedidos foram enviados via portal "e-SIC", que atualmente está integrado com o portal "Fala.BR"<sup>5</sup>, uma Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU).

#### 2.4.

#### Sistematização das principais dificuldades encontradas no processamento dos pedidos de acesso à informação nos estados

Depois dos protocolos dos nossos pedidos de informação via LAI aos estados, encontramos diversas barreiras para que fossem devidamente

<sup>5</sup> Disponível em: https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f. Acesso em: 13 jul. 2021.

processados, e, assim, obtermos as informações solicitadas. Os principais entraves verificados podem ser sistematizados da seguinte forma:

- 1. Estados que não responderam ao nosso pedido.
- **2.** Estados que responderam ao nosso pedido, mas justificaram que não poderiam fornecer as informações.
- **3.** Estados que responderam ao nosso pedido com informações faltantes ou com dados incompletos.
- **4.** Estados que responderam ao nosso pedido fora do prazo e com os quais tivemos dificuldade de fazer contato.

Encontram-se sistematizados a seguir os problemas encontrados que dificultaram ou impediram o acesso aos dados sobre as mulheres presas:

#### 1. Estados que não responderam ao nosso pedido:

Dos 27 estados brasileiros, 4 deixaram de responder ao nosso pedido de informação. São eles: Acre, Bahia, Paraíba e Roraima. Observe que os estados que não responderam aos nossos pedidos são os mesmos que apresentaram diversas dificuldades técnicas em seus portais eletrônicos, conforme descrito no "item 2.3.1", bem como problemas de comunicabilidade.

# 2. Estados que responderam ao nosso pedido, mas justificaram que não poderiam fornecer as informações:

Sete estados, ao responderem nosso pedido de LAI, apresentaram justificativas para o não fornecimento dos dados. São eles: Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e o Distrito Federal.

As razões dadas pelos estados para o não cumprimento do estabelecido na LAI foram semelhantes, sendo basicamente: a) não dispunham das informações, quer porque não tinham acesso a dados atualizados, quer porque não estavam compilados, argumentando, assim, que, no momento, não seria possível fazer qualquer tipo de esforço necessário para obtê-las; b) a pandemia seria um impeditivo para a coleta, sistematização e atualização dos dados solicitados, não estando, por

isso, disponíveis; c) o pedido de informação seria "desarrazoado" e/ou "desproporcional"; ou d) expressamente alegaram não ser competentes para a produção dos dados solicitados.

Todos eles demonstraram, como pano de fundo de suas justificativas, a compreensão de que os órgãos destinatários do pedido de acesso à informação não seriam competentes para coletar, sistematizar e atualizar tais informações, como elemento necessário à execução de suas funções de administração do sistema penitenciário no estado. Para ilustrar esse tipo de situação, segue o exemplo do estado de Goiás, que alegou não possuir competência para armazenar dados sobre o sistema penitenciário de anos anteriores, tendo somente informações sobre a situação atual, embora o Decreto nº 9.517, de 23 de setembro de 2019, que regulamenta e atribui funções à Diretoria-Geral de Administração Penitenciária (DGAP), determine que:

"Art. 2º Compete à Diretoria-Geral de Administração Penitenciária DGAP:

XIV - promover a elaboração, consolidação e avaliação periódica das estatísticas e indicadores referentes à administração penitenciária, visando adequá-la às melhores práticas e à política de segurança pública do Estado;

XVI - elaborar estudos e promover a organização e o tratamento de dados e informações indispensáveis ao exercício de suas funções".

Em sua justificativa, o referido estado alegou que:

"A quantidade de mulheres presas no período mencionado, informamos que utilizamos como sistema de consulta e pesquisas o GoiasPen e que infelizmente ele não produz dados por período (passados), apenas os dados da atual população carcerária. Sendo assim, não é possível verificar a quantidade de mulheres que foram presas no período de 2018 a 2019, mas, sim, que atualmente encontram-se recolhidas em estabelecimento prisional. Bem como os outros dados referentes à progressão no mesmo período, o Sistema GoiasPen não emite, apenas dados presentes" (grifos nossos).

Mais casos como esse foram identificados e descritos no Relatório Completo da presente pesquisa, para consulta. As respostas evidenciam que diversas secretarias de administração penitenciária não se reconhecem como sendo as responsáveis pela produção periódica e pelo armazenamento de dados acerca da realidade do sistema prisional no qual atuam. Cumpre esclarecer que não é possível planejar, elaborar, deliberar, coordenar, executar, gerir, supervisionar e monitorar a política prisional do Estado, como assim definem as competências de cada órgão, sem a produção dos dados requeridos. Deste modo, a alegação da ausência de informações solicitadas não é argumento apto, visto que implicaria em eximir os órgãos de sua competência legal.

A pandemia foi utilizada como justificativa para o não cumprimento da LAI em quatro estados: Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraíba. Entretanto, ao que parece, tal argumento foi utilizado como pretexto para não prestar as informações, como verificamos neste trecho de resposta do Rio Grande do Sul: "não há como responder em um curto espaço de tempo, pois é preciso disponibilizar alguns servidores que hoje atuam na linha de frente ao combate da pandemia (CO-VID-19), para responder a essa demanda". No entanto, os dados solicitados eram anteriores à pandemia, de modo que, em tese, já deveriam estar armazenados e compilados.

Note-se que os estados que alegaram ser o pedido "desarrazoado" e "desproporcional" apresentaram justificativa em desconformidade com os fundamentos da LAI, ao mencionar que há incompatibilidade com o interesse público, enquanto trata-se justamente do contrário, a publicidade dos dados de mulheres em situação de prisão colabora para a efetivação de políticas públicas e averigua, em última instância, o cumprimento da lei.

Diante da ausência de respostas, foram apresentados recursos administrativos para as instâncias superiores desses estados.

#### 3. Estados que responderam ao nosso pedido de forma insatisfatória:

Inicialmente, cabe apontar que apenas 6 estados (Amapá, Amazonas, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia e Sergipe) responderam satisfatoriamente ao nosso pedido inicial, após a finalização das etapas do processamento do pedido de acesso à informação.

Entretanto, em 11 estados (Alagoas, Amapá, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, São Paulo e Tocantins) não obtivemos as respostas desejadas para os nossos questionamentos no primeiro pedido. Em relação a esses estados, foi preciso ingressar com recursos administrativos para conseguir as informações pretendidas.

Obtivemos resposta em todos os recursos apresentados na 1ª instância. Entretanto, algumas delas continuaram sendo incompletas ou insatisfatórias, por esse motivo foi necessária nova interposição de recurso na 2ª instância, nos casos dos estados de Alagoas, Amapá, Minas Gerais e Pará. Em Minas Gerais, ainda foi preciso ir até a 3ª instância. Para esses casos também tivemos respostas dos recursos.

No entanto, mesmo com a resposta dos recursos, alguns questionamentos ficaram sem resposta ou com informações faltantes ou dados incompletos em 5 estados (Alagoas, Minas Gerais, Pará, Maranhão e Tocantins), razão pela qual não foi possível alcançar um panorama nacional e preciso da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância.

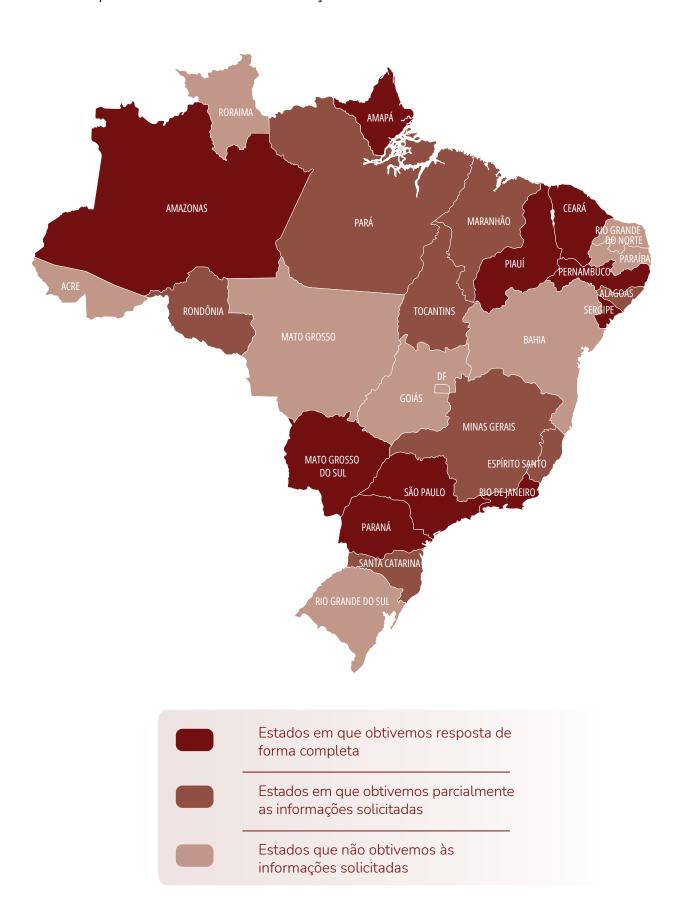
#### 4. Respostas fora do prazo e dificuldade de fazer contato com estados:

Diversos estados demoraram mais de três semanas, 30 dias, ou até meses para responder ao pedido e aos eventuais recursos, desrespeitando o previsto na LAI. Foi o caso dos estados do Acre, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Roraima, Paraíba e Tocantins.

Diante da inércia das secretarias em fornecer as respostas no prazo legal, optamos por entrar em contato diretamente com os respectivos órgãos via e-mail, através dos endereços eletrônicos das Ouvidorias Gerais, Controladorias Gerais do Estado ou dos Portais da Transparência que estavam disponíveis nas próprias plataformas, ou, quando ainda assim não obtínhamos retorno, tentamos entrar em contato via telefone com os órgãos administrativos gerais, com órgãos responsáveis pela manutenção de informações dos estados, e, em certos casos, com os próprios órgãos da administração penitenciária.

Finalmente, como resultado dos esforços de contato, conseguimos respostas completas apenas dos estados de Mato Grosso, Piauí, Sergipe, Minas Gerais, Tocantins e Pará.

O mapa abaixo ilustra os resultados na busca por dados, refletindo as dificuldades encontradas no protocolo, no processamento e na resposta aos pedidos de acesso à informação solicitados aos estados.



# O que essas dificuldades revelam sobre o acesso à informação sobre o sistema prisional, em especial sobre as mulheres?

A identificação de lacunas no acesso às informações oficiais completas por parte de 8 estados e a ausência absoluta das respostas pretendidas por parte de 9 estados, sendo que destes, 4 demonstraram total descaso com nosso pedido, na medida em que nem sequer justificaram o não atendimento ao pedido de obtenção de informações, demonstram o processo de invisibilização a que as mulheres em conflito com a lei estão submetidas.

A falta de consistência de informações individualizadas constitui-se como mais uma das violações de direitos das pessoas em situação de prisão. Sem isso não é possível observar as especificidades, tais quais as de gênero, na execução penal, como aponta Thandara Santos (2020):

"Para que possamos identificar, por exemplo, quem são todas as mulheres gestantes hoje encarceradas no Brasil que tiveram prisão preventiva decretada e que poderiam ter essa prisão convertida em prisão domiciliar, como prevê a decisão proferida no HC 143.641, é preciso que existam dados, a nível nacional, organizados e públicos, sobre os processos de execução penal dessas mulheres. Tais dados devem ser associados a informações completas e confiáveis sobre seus perfis demográficos"<sup>6</sup>.

A referida invisibilização insere-se nos marcos de uma política de recrudescimento penal por parte do Estado, na medida em que se encarceram crescentemente mulheres ao mesmo tempo em que se impedem mecanismos que tornem possível mapear, monitorar, denunciar e elaborar propostas de enfrentamento às violações de seus direitos e garantias fundamentais quando em situação de cárcere. Especificamente, em relação ao cumprimento do Marco Legal da Primeira Infância, denota-se que a omissão desses dados é parte da ausência de interesse em aplicar

<sup>6</sup> Trecho de artigo escrito para o G1, em 19 de fevereiro de 2020, disponível em: https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/02/19/os-dados-sobre-o-sistema-prisional-e-suas-dissonancias. ghtml. Acesso em: 13 jul. 2021.

medidas para enfrentar o processo de encarceramento em massa e observar as especificidades de gênero no sistema prisional. Nesse sentido, o Estado parece deixar de cumprir com seu dever para com a concretização da proteção integral à criança e do direito ao exercício da maternidade em prol de uma política punitivista.

Embora a Lei de Acesso à Informação esteja em vigor há quase 10 anos, os órgãos responsáveis pela gestão de dados oficiais concernentes à justiça criminal não implementaram eficazmente plataformas e sistemas de obtenção das informações, uma vez que a presente pesquisa verificou a ausência de canais efetivos de comunicação por meio dos quais a sociedade possa conseguir dados oficiais e atualizados sobre a realidade das mulheres presas. Também detectou a desconexão entre as administrações penitenciária e os sistemas "e-SIC" no que tange à produção de dados, não podendo, dessa forma, precisar um panorama capaz de subsidiar políticas de desencarceramento e garantia de direitos das mulheres e crianças cujas dinâmicas de vida são perpassadas pelo conflito com a lei. Não bastasse, além disso, observou-se o descumprimento dos prazos legais e a ausência de canais para eventuais recursos ou cobrança de respostas, ressaltando as fragilidades nos procedimentos adequados para a efetivação do direito à informação.

Pudemos demonstrar, assim, que todas as dificuldades detectadas pela presente pesquisa, além de inviabilizarem um indicativo nacional preciso do total de mulheres mães ou gestantes, ou responsáveis por pessoa com deficiência que poderiam ser contempladas com a prisão domiciliar, também impossibilitam aferir o impacto real da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o desencarceramento feminino. O que reforça o argumento de que a falta de acesso à informação sobre o sistema prisional configura mais um obstáculo à garantia de direitos de mulheres encarceradas, bem como daqueles e daquelas que delas dependem.



RESPOSTAS OBTIDAS
SOBRE O DIREITO À PRISÃO
DOMICILIAR DAS MULHERES
RESPOSTAS OBTIDAS
SOBRE O DIREITO À PRISÃO
DOMICILIAR DAS MULHERES

RESPOSTAS OBTIDAS SOBRE O DIREITO À PRISÃO DOMICILIAR DAS MULHERES

#### 3.1.

A seguir, apresentaremos as respostas obtidas pela pesquisa em cada estado acerca da aplicabilidade do Marco Legal da Primeira Infância e da prisão domiciliar para as mulheres em situação de prisão.

**Tabela 1**: Dados obtidos para a <u>pergunta 1</u> dos estados que forneceram informações completas

ESTADO	1. Quantas mulheres tiveram a prisão preventiva decretada entre dez. 2018 e dez. 2019?	1.a. Quantas são mães/gestantes/ responsáveis por pessoas com deficiência?	% de mulheres presas que preenchem os requisitos previstos no Marco Legal da Primeira Infância	1.b. Quantas mulheres permanecem presas até o momento (data do pedido)?	% de mulheres mães/gestantes/ responsáveis por pessoas com deficiência que permanecem presas
Amapá	133	88	66,2	25	28,4
Amazonas	309	91	29,4	7	7,7
Ceará	923	125	13,5	12	9,6
Maranhão	564	268	47,5	63	23,5
Mato Grosso do Sul	668	413	61,8	86	20,8
Minas Gerais	1.238	574	46,4	201	35,0
Pará	320	160	50,0	24	15,0
Paraná	223	130	58,3	12	9,2
Pernambuco	973	541	55,6	290	53,6
Piauí	343	64	18,7	16	25,0
Rio de Janeiro	857	577	67,3	154	26,7
São Paulo	6.357	3.168	49,8	915	28,9
Sergipe	234	142	60,7	99	69,7
Total	13.142	6.341	48,2	1.904	30,0

<sup>1.</sup> Quantas mulheres tiveram a prisão preventiva decretada entre dez. 2018 e dez. 2019: 13.142.

<sup>1.</sup>a. Quantas são mães/gestantes/responsáveis por pessoas com deficiência: 6.341.

<sup>%</sup> de mulheres presas que preenchem os requisitos previstos no Marco Legal da Primeira Infância: 48,2%.

<sup>1.</sup>b. Quantas mulheres permanecem presas até o momento (data do pedido): 1.904.

<sup>%</sup> de mulheres mães/gestantes/responsáveis por pessoas com deficiência que permanecem presas: 30,0%.

**Tabela 2**: Dados obtidos para a <u>pergunta 2</u> dos estados que forneceram informações completas

ESTADO	2.a. Entre dez. 2018 e dez. 2019, quantas mulheres em cumprimento de pena tinham direito à progressão de regime citada na Lei nº 13.769/2018?	2.b. Nesse mesmo período, quantas mulheres de fato foram beneficiadas por essa medida?	Quantas mulheres não foram beneficiadas por esse direito?	% de mulheres beneficiadas pela progressão de regime	% de mulheres não beneficiadas pela progressão de regime
Amapá	76	76	0	100,0	0,0
Amazonas	26	26	0	100,0	0,0
Mato Grosso do Sul	202	123	79	60,9	39,1
Paraná	70	0	70	0,0	100,0
Pernambuco	290	251	39	86,6	13,4
Piauí	267	248	19	92,9	7,1
Rio de Janeiro	680	282	398	41,5	58,5
São Paulo	876	396	480	45,2	54,8
Sergipe	6	0	6	0,0	100,0
Total	2.493	1.402	1.091	56,2	43,8

<sup>2.</sup>a. Entre dez. 2018 e dez. 2019, quantas mulheres em cumprimento de pena tinham direito à progressão de regime citada na Lei nº 13.769/2018: 2.493.

Quantas mulheres não foram beneficiadas por esse direito: 1.091.

<sup>2.</sup>b. Nesse mesmo período, quantas mulheres de fato foram beneficiadas por essa medida: 1.402.

<sup>%</sup> de mulheres beneficiadas pela progressão de regime: 56,2%.

<sup>%</sup> de mulheres **não** beneficiadas pela progressão de regime: 43,8%.

**Tabela 3**: Dados obtidos para a <u>pergunta 3</u> dos estados que forneceram informações completas

ESTADO	Total de unidades prisionais fiscalizadas pela SAP*	3. Quantas unidades prisionais incluíram, entre dez. 2018 e dez. 2019, perguntas relacionadas à maternidade nos seus prontuários de coletas de informações sobre a mulher privada de liberdade?
Alagoas	1	1
Amapá	1	1
Amazonas	2	2
Ceará	1	1
Espírito Santo	4	4
Maranhão	5	5
Mato Grosso	7	0
Mato Grosso do Sul	9	9
Minas Gerais	1	0
Pará	4	4
Paraná	3	3
Pernambuco	3	3
Piauí	3	3
Rio de Janeiro	3	3
Santa Catarina	5	5
São Paulo	16	11
Sergipe	1	1
Tocantins	5	5
Total	74	61

Das 74 unidades prisionais femininas que forneceram resposta à pergunta 3, 17,6% não possuem dados sobre maternidade em seus prontuários.

<sup>\*</sup> Segundo os sites oficiais dos respectivos órgãos de administração penitenciária dos estados.

#### Resultados das informações fornecidas pelo DEPEN

**Dados obtidos para a pergunta 1**: De dezembro de 2018 a dezembro de 2019, quantas mulheres tiveram decretada a sua prisão preventiva? **1.a**. Do total de mulheres que tiveram decretada a sua prisão preventiva no período citado acima, quantas delas se encaixam nos critérios objetivos previstos no Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) sobre o direito à prisão domiciliar? **1.b**. Destas, quantas permanecem presas preventivamente?

O objetivo do envio de pedidos de acesso à informação ao DEPEN, cujas competências já foram apresentadas anteriormente, visava verificar a sistematização de dados sobre mulheres presas que teriam direito à prisão domiciliar a partir de uma perspectiva nacional.

Na primeira resposta enviada pelo DEPEN, o órgão não respondeu às perguntas do primeiro questionamento. Apenas afirmou que o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) se declarava incompetente para responder, e que, portanto, não possuía as informações solicitadas em seu banco de dados. Diante da negativa, foi sugerido que enviássemos esses questionamentos novamente, porém, desta vez, direcionados à Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais (CGCAP), mas mesmo após termos feito tal pedido e recorrermos em primeira, segunda e terceira instâncias, não obtivemos qualquer tipo de resposta positiva.

Contudo, resolvemos enviar um segundo pedido de acesso à informação ao órgão. Em resposta à segunda solicitação de acesso às informações, de acordo com o DEPEN, no ano de 2019 se encontravam presas 13.137 mulheres sem condenação transitada em julgado no país. Entretanto, o DEPEN salientou que não poderia afirmar se essas mulheres foram presas, ou não, por prisão preventiva propriamente, uma vez que, segundo o próprio órgão, a referida análise é feita única e exclusivamente pelo Poder Judiciário (responsável por decretar a medida de privação de liberdade), com o auxílio dos órgãos de Segurança Pública, que realizam o trabalho ostensivo para sua implementação (Polícias Civis e Militares dos estados).

Desta forma, considerando que existem outras modalidades de prisões cautelares além da prisão preventiva, e que havia mais perguntas a serem respondidas nesse primeiro momento, não é possível afirmar que o número fornecido responde adequadamente, e por completo, ao nosso questionamento. Portanto, embora salte aos olhos o número total de mulheres presas preventivamente — apurado a partir do nosso pedido de informações realizado diretamente aos órgãos da administração penitenciária dos estados —, qual seja, 13.142 mulheres, não podemos afirmar que os dados do DEPEN são completos e conclusivos. Portanto, a resposta final do órgão federal à pergunta 1 é pouco útil para a proposta de análise.

**Dados obtidos para a pergunta 2: 2.a**. De dezembro de 2018 a dezembro de 2019, quantas mulheres em cumprimento de pena tinham direito ao citado critério de progressão? **2.b**. Nesse mesmo período, quantas mulheres de fato foram beneficiadas por essa medida?

Tanto no primeiro quanto no segundo pedido enviados ao DEPEN, o órgão não nos forneceu quaisquer informações referentes a esses questionamentos. Apenas sugeriu que as perguntas fossem enviadas para a CGCAP, que, segundo o órgão, possuiria maior capacidade de atender às demandas específicas da pesquisa. Porém, o referido órgão, ao ser questionado, afirmou também não possuir os dados solicitados.

No recurso de segunda instância do segundo pedido de informações, no entanto, a resposta foi um pouco mais específica, mas ainda inconclusiva. Foi respondido que a Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos (DIAMGE), da Coordenação-Geral da Cidadania e Alternativas Penais, não acompanhava a progressão de regime das mulheres presas.

Dados obtidos para a pergunta 3: Do total de unidades prisionais fiscalizadas pelo órgão estadual responsável, quantas incluíram, no período de dezembro de 2018 a dezembro de 2019, perguntas relacionadas à maternidade nos seus prontuários de coletas de informações sobre a mulher privada de liberdade?

No primeiro pedido, o DEPEN também não nos forneceu os dados solicitados para essa pergunta. Apenas informou que os questionamentos colocados em seu sistema, para fins de coleta de informações penitenciárias, abrangem todas as unidades vinculadas às administrações penitenciárias dos estados e que as únicas respostas disponíveis acerca de mulheres que são mães, que foram fornecidas pelas unidades, se encontravam em um

*link*, que nos foi disponibilizado. Ao acessá-lo, verificamos que havia apenas informações de 2018 a junho de 2019, a respeito da existência de celas ou dormitórios adequados para gestantes e da quantidade de gestantes e lactantes, sem qualquer relação direta com o que foi perguntado.

No caso do segundo pedido, o DEPEN apenas sugeriu que as perguntas fossem enviadas para a CGCAP. Novamente, não tivemos acesso aos dados, ou obtivemos dados incompletos, inconclusivos e pouco úteis para a proposta desta pesquisa.

Nesse segundo pedido, fomos até a última instância recursal, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), porém, nosso recurso não foi reconhecido pela Comissão. O argumento utilizado foi que o caso não se verificava como negativa de acesso à informação, pois as informações requeridas nos questionamentos do pedido inicial seriam inexistentes, sendo aplicável a súmula da CMRI nº 6/2015, que regulamenta os casos de inexistência de informação<sup>7</sup>.

#### **3.3.**

# Análise dos resultados das informações fornecidas pelos estados e pelo DEPEN

Inicialmente, cumpre reiterar que a ausência de resposta, ou mesmo a ausência de uniformidade dos dados dos estados que forneceram informações, não permitem uma análise comparativa dos números nacionalmente.

Os 13 estados que forneceram informações completas (Tabela 1) sobre quantas mulheres presas preventivamente no período solicitado eram potenciais beneficiárias do Marco Legal da Primeira Infância e permaneceram presas (Amapá, Amazonas, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe) somam 25.766 mulheres presas em suas unidades prisionais, o que significa que correspondem a 69,77% da população prisional feminina nacional, que, em dezembro de 2019, era de 36.932 mulheres pre-

<sup>7</sup> Súmula CMRI nº 6/2015, Art. 1º: "INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO – A declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa; caso a instância recursal verifique a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação ou reconstituição, deverá solicitar a recuperação e a consolidação da informação ou reconstituição dos autos objeto de solicitação, sem prejuízo de eventuais medidas de apuração de responsabilidade no âmbito do órgão ou da entidade em que tenha se verificado sua eliminação irregular ou seu descaminho."

sas (Infopen, 2019<sup>8</sup>). Trata-se, portanto, de uma amostra significativa em termos de proporção nacional, na medida em que expressa informações acerca de mais de 2/3 da população prisional feminina do país.

Nesse sentido, a partir da soma da população prisional desses estados, podemos afirmar que: 13.142 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019, das quais 6.341 eram mães, gestantes ou responsáveis por pessoas com deficiência, ou seja, 48,25% delas, e que, desse total de potenciais beneficiárias do Marco Legal da Primeira Infância, 1.904 permaneceram presas, isso significa que 30% tiveram seu direito à prisão domiciliar negado, mas que 70% delas foram beneficiadas.

Os 9 estados que forneceram informações completas (Tabela 2) sobre quantas mulheres em cumprimento de pena tinham direito à progressão para prisão domiciliar e foram de fato contempladas (Amapá, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe), somam 19.200 mulheres presas em suas unidades prisionais, o que significa que correspondem a 51,99% da população prisional feminina nacional, que, em dezembro de 2019, era de 36.932 mulheres presas (Infopen, 2019<sup>9</sup>), expressando, portanto, também proporcionalmente, uma amostra significativa.

Nesse sentido, a partir da soma da população prisional desses estados, podemos afirmar que: 2.493 mulheres tinham o direito ao benefício da progressão de regime entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019, das quais 1.402 foram beneficiadas com o direito à prisão domiciliar, ou seja, 56,24%, enquanto 43,76% permaneceram presas em unidades prisionais até 2019.

Assim, a partir dos dados fornecidos, podemos concluir, para além do problema da ausência de dados e invisibilidade da condição do conjunto das mulheres presas no Brasil, que há uma maior abertura para a aplicação da prisão domiciliar para os casos de mulheres em cumprimento de prisão preventiva, em comparação com o direito à prisão domiciliar durante o cumprimento de pena e a correspondente progressão de regime.

<sup>8</sup> Segundo dados atualizados do período de junho a dezembro de 2019 do DEPEN. Plataforma disponível em: http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias. Acesso em: 13 jul. 2021.

<sup>9</sup> Segundo dados atualizados do período de junho a dezembro de 2019 do DEPEN. Plataforma disponível em: http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias. Acesso em: 13 jul. 2021.

Ainda, verifica-se que os dados obtidos pela presente pesquisa a partir das informações fornecidas pelos órgãos competentes por produzi-los primariamente, ou seja, pelos órgãos da administração penitenciária estaduais, não se encontram reunidos, sistematizados e atualizados a nível nacional pelo órgão que teria, dentre outras, essa competência, qual seja, o DEPEN. Desta forma, justifica-se o esforço e a originalidade da presente pesquisa, que logrou, ainda que diante da incompletude ou ausência de dados, organizar e analisar as informações existentes sobre a aplicação da prisão domiciliar para mulheres presas provisoriamente ou em cumprimento de pena nos estados.



CONSIDERAÇÕES FINAIS
CONSIDERAÇÕES FINAIS
CONSIDERAÇÕES FINAIS
CONSIDERAÇÕES FINAIS
CONSIDERAÇÕES FINAIS

A coleta, sistematização e atualização de dados sobre as mulheres que se encontram no sistema prisional é fundamental para monitorar a aplicação do Marco Legal da Primeira Infância e da prisão domiciliar. Somente a partir de uma correta compreensão da realidade é possível construir ferramentas de mobilização para o avanço na implementação de medidas desencarceradoras e na garantia de direitos.

Apesar disso, não existindo o acesso à informação ativo, foi preciso provocar o Estado a partir da presente pesquisa, baseada na Lei de Acesso à Informação, e, mesmo assim, não tivemos assegurado o direito às informações solicitadas. A partir das respostas apresentadas pelos estados e pelo DEPEN, nos chamou a atenção o fato de que muitos órgãos da administração penitenciária não se percebem competentes para a produção de dados sobre o sistema prisional, compreendendo ser esta uma tarefa do Poder de Justiça. Mesmo dentre aqueles que responderam aos nossos pedidos de LAI, observamos que, por diversas vezes, não foram capazes de nos informar com precisão e clareza as informações solicitadas. Assim, nos deparamos com um vazio de dados oficiais atualizados, o que nos impede de conhecer as especificidades de gênero e a real situação do cumprimento de prisão das mulheres presas provisória ou definitivamente, e, a partir dessa perspectiva, compreender como o sistema de justiça criminal poderia atuar no fortalecimento da proteção dos direitos da população prisional feminina.

O Infopen Mulheres, que deveria efetivamente ser o instrumento nacional de sistematização desses dados é, conforme expusemos, desatualizado, além de apresentar problemas em sua estrutura, não sendo, portanto, um instrumento totalmente fidedigno de informações. Pudemos, outrossim, verificar que a lacuna de informações periódicas deixada por esse levantamento não consegue ser suprida por meio de mecanismos de acesso à informação trazidos pela LAI. Isso porque a pesquisa evidenciou que não é possível obter dados confiáveis se a coleta, sistematização e atualização de dados não são feitas "na ponta", pelos próprios órgãos de administração penitenciária dos estados. Ou seja, as debilidades do Infopen podem ser explicadas, ao menos em parte, pelo fato de que a precariedade acerca das informações se encontra já nos órgãos que seriam competentes para produzi-las.

Além disso, esta pesquisa também revela a fragilidade dos mecanismos de acesso à informação em nosso país. Em diversos estados encontramos empecilhos para realizar os pedidos, como portais eletrônicos

desatualizados, "fora do ar", inacessíveis, ou que mudaram de sistema ao longo da pesquisa, outros que, embora existissem, não se comunicavam com os órgãos a quem deveria ser direcionado o pedido, bem como o desrespeito aos prazos legais para resposta, ausência de processamento dos pedidos ou protocolos de recurso e incomunicabilidade com os órgãos da administração penitenciária. Assim, a ausência de informações transparentes e precisas sobre o sistema prisional feminino, além de violar os direitos das mulheres em situação de prisão e daqueles e daquelas que delas dependem, fere o princípio constitucional do acesso à informação e impede o exercício de fiscalização e controle das atividades administrativas, elemento essencial do Estado democrático de direito. Isso é particularmente grave, pois denota que o "estado de coisas inconstitucional" que impera dentro dos muros do cárcere, conforme o próprio STF reconheceu<sup>10</sup>, permanece, por meio de uma verdadeira restrição ao direito à verdade, fechado para o conjunto da sociedade.

Contudo, apesar da ausência de informações de diversos estados, foi possível traçar um panorama parcial da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância e da instituição da prisão domiciliar em uma amostra proporcionalmente significativa a nível nacional, o que nos permitiu algumas conclusões. Observamos que a garantia do direito à prisão domiciliar se efetiva em maior medida para as mulheres que têm a prisão preventiva decretada, representando 70% dos casos. Já em relação ao benefício para a progressão de pena, o número de mulheres que tiveram seu direito assegurado representa 56,24%.

Os resultados quantitativos obtidos na pesquisa revelam a fragilidade do reconhecimento da importância da prisão domiciliar pelos atores do Sistema de Justiça Criminal aqui investigados, ao passo que a pesquisa denuncia que diversas mulheres detentoras do direito a estarem em condição de prisão fora do cárcere tiveram, de forma inequívoca, seus direitos violados, seja na fase da prisão preventiva, seja na progressão de regime. Assim, concluímos que, embora os critérios legais para a concessão do benefício sejam claros e de fundamental importância para a proteção de direitos das mulheres e de seus filhos e/ou dependentes, ainda existem grandes desafios para a sua aplicação.

<sup>10</sup> O acórdão completo da ADPF 347 está disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador. jsp?docTP=TP&docID=10300665. Acesso em: 26 jul. 2021.

Se levarmos em conta que pessoas jovens, pobres, negras e moradoras das periferias são o perfil predominante da população prisional, bem como o alvo principal da atuação violenta da polícia, o que se expressa também ao observarmos o perfil específico da população carcerária feminina, é inegável que há uma seletividade na justiça criminal. Ao entrelaçarmos as dificuldades enfrentadas por essas mulheres, já destituídas do acesso a uma série de direitos sociais, com a privação de liberdade, temos que as violências relacionadas à condição de classe, de gênero e étnicoraciais tornam o aprisionamento ainda mais danoso, na medida em que

"ele incide sobre mulheres que já vêm de experiências de vulnerabilidade e condições de vida precárias, e consequentemente amplia a esfera de influência do cárcere até a família, que sofre consequências de diversos tipos em sua estrutura. [...] Adicionalmente, o encarceramento gera consequências extramuros a partir do momento em que a família precisa repensar funções, papéis e atividades de trabalho para cuidar do sustento e das responsabilidades domésticas ou maternas que anteriormente repousavam sobre a mulher que se encontra presa"<sup>11</sup>.

Nesse sentido, é inegável que a prisão domiciliar se revela como medida importante para a construção do vínculo entre a mãe e a criança, sendo um espaço possível, ainda que com limitações, já que segue sendo uma forma de prisão, para o exercício pleno da maternidade e para a proteção da infância. As condições de aprisionamento em estabelecimentos prisionais colocam a todo momento a saúde da mãe e da criança em risco, por conta de ambiente notoriamente insalubre, com pouca ventilação de ar e pouca luminosidade, ausência de equipe de saúde, como ginecologistas e pediatras, alimentação de péssima qualidade, dentre diversas outras violações de direitos que podem ser minimizadas com a prisão domiciliar.

Por isso, "é a partir desse ponto de vista que o ITTC compreende o nocivo efeito do encarceramento sobre a vida das mulheres pobres e negras, seus familiares, sua autonomia no cuidado de si e de seus filhos"<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> ITTC. *MulhereSemPrisão*: desafios e possibilidades para reduzir a prisão provisória de mulheres. São Paulo: ITTC, 2017. p. 130.

<sup>12</sup> ITTC, 2019, p. 15. Disponível em: https://ittc.org.br/maternidadesemprisao/. Acesso em: 26 ago. 2021.

Portanto, os resultados quantitativos obtidos nesta pesquisa estão intimamente conectados às conclusões de outras pesquisas anteriores do ITTC, e podemos reafirmar que a não aplicação dos parâmetros legalmente conquistados está atrelada ao reforço de desigualdades atravessadas por marcadores sociais da diferença, como gênero, raça, classe, renda, acesso à educação, lazer, cultura etc., impondo às mulheres sua manutenção ou ao menos a dificuldade de romper com um ciclo de vulnerabilidades. A ausência de garantias plenas aos direitos dessa parcela específica de mulheres representa mais uma forma de punição.