



Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD

GEOVANNA CLAUDIA LEITE FERREIRA ZERBINI

**A INGOVERNANÇA DA PNAMPE À LUZ DAS GESTANTES E PUÉRPERAS NO
DISTRITO FEDERAL**

Brasília
2026

GEOVANNA CLAUDIA LEITE FERREIRA ZERBINI

**A INGOVERNANÇA DA PNAMPE À LUZ DAS GESTANTES E PUÉRPERAS NO
DISTRITO FEDERAL**

Orientador: Prof. Dra. Carolina Souza Cordeiro

Brasília

2026

GEOVANNA CLAUDIA LEITE FERREIRA ZERBINI

**A INGOVERNANÇA DA PNAMPE À LUZ DAS GESTANTES E PUÉRPERAS NO
DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Centro
Universitário de Brasília (CEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de
Mestrado

Orientadora: Prof. Dra. Carolina Souza
Cordeiro

Brasília, 02 de março de 2026.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Antonio Henrique Graciano Suxberger

Membro Interno

Prof. Dr. Bruno Amaral Machado

Membro Suplente

Prof. Dra. Gleisse Ribeiro Alves

Membro Externo

Dedico este trabalho às mulheres gestantes e puérperas privadas de liberdade, que atravessam a maternidade em condições de restrição e invisibilidade.

AGRADECIMENTO(S)

Apresento esta dissertação agradecida a:

Deus, por permitir minha existência, evolução e chegada até aqui; por me sustentar nos momentos de dúvida e me presentear com força quando achei que não conseguiria;

Meus pais Dalva e Renan, por serem meu porto seguro, meu exemplo de amor incondicional e por acreditarem em mim mesmo quando eu duvidei de mim mesmo;

Meu padrinho Paulo, pela sabedoria compartilhada, pelos conselhos que guiaram meus passos e por ser presença constante de afeto e apoio;

Meu marido Pedro, meu incentivador, que segurou minha mão nas noites de exaustão, celebrou cada pequena vitória e me lembrou todos os dias de que eu era capaz;

Meu filho Arthur, que ainda não nasceu, mas já me ensinou o verdadeiro significado de força e determinação, sua existência em meu ventre foi luz e propósito na reta final desta jornada;

Minha orientadora Dra. Carolina Souza, pela generosidade em compartilhar conhecimento, pela paciência em me guiar pelos caminhos da pesquisa e por acreditar no potencial deste trabalho;

O coordenador do PPGD Dr. Marcelo Varella, pela liderança inspiradora e por construir um programa de excelência que nos desafia a ir sempre além;

Aos amigos da Secretaria do PPGD, símbolos de eficiência e profissionalismo, pela atenção, gentileza e rapidez com que sempre me atenderam.

Lista de abreviaturas

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF - Constituição Federal
CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CNPCC - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CPP - Código de Processo Penal
DNRS - Direção Nacional de Reinserção Social
EC - Emenda Constitucional
EMCDDA - “European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction”, Observatório Europeu das Drogas e da Toxicodependência
DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional
LEP - Lei de Execução Penal
OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PAMHI - Programa de Atención a las Mujeres con Hijos/as.
PNAMPE - Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional
SISDEPEN - Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional
SPF - Sistema Penitenciário Federal
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça
TCU - Tribunal de Contas da União
TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
UNCRC - United Nations Convention on the Rights of the Child

RESUMO

A dissertação analisa a efetividade da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE) no recorte das gestantes e puérperas privadas de liberdade no Distrito Federal, com ênfase na identificação das dificuldades de implementação da política e no exame de sua incorporação pela prática decisória do sistema de justiça. O trabalho parte da hipótese de que as decisões judiciais analisadas evidenciam aplicação fragmentada e assimétrica das diretrizes da PNAMPE e do quadro normativo protetivo, revelando dificuldades estruturais de implementação no recorte investigado. Para alcançar seus objetivos, a pesquisa adota abordagem metodológica combinada: realiza pesquisa bibliográfica e documental sobre teoria de políticas públicas, efetividade e desenho jurídico-institucional; constrói quadro de referência normativo a partir do marco constitucional, infraconstitucional e internacional aplicável; e procede à análise qualitativa e sistematizada de 198 decisões judiciais proferidas pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF) entre 2018 e 2025. Os resultados demonstram que, sete anos após o julgamento do Habeas Corpus coletivo nº 143.641/SP, que estabeleceu a substituição da prisão preventiva por domiciliar como regra para gestantes, puérperas e mães de crianças menores de 12 anos, apenas 34,8% das decisões analisadas resultaram em concessão da medida protetiva, com taxas de 25,4% no TJDFT, 31,6% no STF e 63,6% no STJ. A análise qualitativa identifica três padrões argumentativos recorrentes que operam como mecanismos de resistência ao precedente vinculante: o uso expansivo da cláusula de situações excepcionálíssimas, a moralização da maternidade como critério decisório e a invisibilidade absoluta da PNAMPE nas fundamentações judiciais examinadas. A pesquisa conclui que a ingovernança da PNAMPE, conceituada como incapacidade institucional de produzir coerência, continuidade e coordenação suficientes para converter diretrizes formais em garantias concretas, não se restringe ao plano administrativo, manifestando-se também na prática decisória do sistema de justiça, que opera sistematicamente à margem dos marcos normativos de proteção materno-infantil formalmente vigentes. A baixa efetividade da política representa violação de direitos humanos com repercussões em múltiplos níveis normativos, do constitucional ao internacional, impondo ao Estado brasileiro o dever de concretizar os

compromissos que formalmente assumiu em relação à proteção da maternidade e da primeira infância no cárcere.

Palavras-chave: PNAME; gestantes e puérperas privadas de liberdade; prisão domiciliar; ingovernança de políticas públicas; proteção à maternidade e à primeira infância.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the effectiveness of the National Policy for the Care of Women in Situations of Deprivation of Liberty and Former Prisoners (PNAMPE) in the context of pregnant and postpartum women deprived of liberty in the Federal District of Brazil, with emphasis on identifying the policy's implementation difficulties and examining its incorporation into the decision-making practice of the justice system. The study operates under the hypothesis that the judicial decisions analyzed reveal fragmented and asymmetrical application of PNAMPE's guidelines and the applicable protective normative framework, reflecting structural implementation difficulties in the investigated context. To achieve its objectives, the research adopts a combined methodological approach: it conducts bibliographic and documentary research on public policy theory, effectiveness, and legal-institutional design; constructs a normative reference framework based on the applicable constitutional, infra-constitutional, and international legal standards; and proceeds to a qualitative and systematized analysis of 198 judicial decisions issued by the Court of Justice of the Federal District and Territories (TJDFT), the Superior Court of Justice (STJ), and the Federal Supreme Court (STF) between 2018 and 2025. The results demonstrate that, seven years after the judgment of Collective Habeas Corpus No. 143.641/SP, which established the substitution of pretrial detention by house arrest as the rule for pregnant women, postpartum women, and mothers of children under 12 years of age, only 34.8% of the analyzed decisions resulted in the granting of the protective measure, with rates of 25.4% at the TJDFT, 31.6% at the STF, and 63.6% at the STJ. The qualitative analysis identifies three recurring argumentative patterns that operate as mechanisms of resistance to the binding precedent: the expansive use of the highly exceptional circumstances clause, the moralization of motherhood as a decision-making criterion, and the absolute invisibility of PNAMPE in the judicial reasoning examined. The research concludes that the ungovernability of PNAMPE, conceptualized as the institutional inability to produce sufficient coherence, continuity, and coordination to convert formally established guidelines into concrete guarantees, is not restricted to the administrative sphere, but also manifests in the decision-making practice of the justice system, which systematically operates outside the normative frameworks for maternal and child protection that are formally in force. The policy's low effectiveness thus constitutes a human rights violation with repercussions at multiple

normative levels, from the constitutional to the international, imposing on the Brazilian State the duty to fulfill the commitments it has formally undertaken regarding the protection of motherhood and early childhood in the prison context.

Keywords: PNAMPE; pregnant and postpartum women deprived of liberty; house arrest; public policy ungovernability; protection of motherhood and early childhood.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
1 A PNAMPE COMO POLÍTICA PÚBLICA: FORMAÇÃO, ESTRUTURA E IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL	05
1.1 Políticas públicas sob uma perspectiva multidisciplinar e jurídica	05
1.2 Da norma à prática: efetividade e implementação das políticas públicas	07
1.3 A PNAMPE e marcos legais de proteção à mulher em privação de liberdade	10
1.4 Da norma à realidade: déficits estruturais, inefetividade e ingovernança	15
1.5 A PNAMPE: origem, estrutura e governança	17
1.5.1 Processo de formação e agenda política: marcos históricos da PNAMPE	20
1.5.2 Institucionalização: da Portaria 210/2014 ao Decreto 9.871/2019	20
1.5.3 Atores institucionais e arranjos de governança	23
1.6 Implementação e monitoramento da PNAMPE: instrumentos e desafios	24
1.6.1 Instrumentos de implementação: Comitê Gestor e planos estaduais	25
1.6.2 Mecanismos de monitoramento: indicadores, relatórios e plano de trabalho	27
1.6.3 Especificidades do Distrito Federal	29
2 O HABEAS CORPUS COLETIVO 143.641/SP E SUA APLICAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL	31
2.1 A proteção à primeira infância no contexto prisional: marcos normativos e suas insuficiências	32
2.1.1 A insuficiência dos marcos normativos e a persistência da cultura do encarceramento	34
2.1.2 A pandemia de COVID-19 como teste de estresse institucional: a Recomendação CNJ nº 62/2020	35
2.1.3 A Resolução CNJ nº 369/2021 e os mecanismos de implementação das ordens coletivas de habeas corpus	37
2.1.4 Fatores estruturais que obstaculizam a efetivação dos marcos normativos protetivos	40
2.2 O Habeas Corpus Coletivo nº 143.641/SP: contexto, fundamentos e alcance da decisão	42
2.2.1 Contexto de impetração e argumentos centrais	42
2.2.2 O julgamento: votos, fundamentos e situações excepcionalíssimas	45
2.2.3 A vinculação decisória e os desafios de implementação	47
2.3 A aplicação do HC 143.641/SP no Distrito Federal e nas Cortes Superiores: análise empírica de 198 decisões (2018-2025)	49
2.3.1 Metodologia da pesquisa empírica	49

2.3.2 Panorama consolidado: 198 decisões e a persistência do encarceramento como regra	52
2.3.2.1 A resistência velada: uso expansivo das exceções como estratégia argumentativa	54
2.3.3 Análise por instância: padrões decisórios e fundamentos recorrentes	56
2.3.3.1 Supremo Tribunal Federal: a Corte que criou o precedente resiste à sua aplicação	56
2.3.3.2 Superior Tribunal de Justiça: a anomalia positiva do sistema	59
2.3.3.3 Tribunal de Justiça do Distrito Federal: resistência local e aplicação restritiva	61
2.3.4 Entre a norma e a prática: síntese crítica da análise das 198 decisões	64
2.4 Entre a norma e a prática: análise das decisões judiciais no Distrito Federal	65
2.4.1 A (não) aplicação dos critérios do STF e a invisibilidade da PNAME	66
2.4.2 Construção judicial de "situações excepcionálíssimas": contradições e seletividade penal	68
2.4.3 O imaginário social da "mãe perfeita" e a vulnerabilidade social como fundamento de prisão	72
2.5 Prisão domiciliar e proteção à primeira infância: contradições e sentidos possíveis	74
3 GÊNERO, MATERNIDADE E SELETIVIDADE PENAL: ANÁLISE DO GAP DE IMPLEMENTAÇÃO	76
3.1 As especificidades de gênero no sistema prisional brasileiro	76
3.1.1 Maternidade criminalizada: a dupla punição	77
3.1.2 O Habeas Corpus 143.641/STF e seus desdobramentos	79
3.2 Análise qualitativa: padrões e contradições no discurso judicial	80
3.2.1 Decisões do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios	81
3.2.2 Decisões do Superior Tribunal de Justiça	82
3.2.3 Decisões do Supremo Tribunal Federal	83
3.2.4 Casos emblemáticos	84
3.3 Entre o direito formal e a realidade material: o gap de implementação	87
3.3.1 Obstáculos à efetivação de direitos	88
3.3.2 O papel ambíguo do sistema de justiça	89
CONCLUSÃO	92
REFERÊNCIAS	95

INTRODUÇÃO

A execução penal feminina no Brasil evidencia tensões persistentes entre avanços normativos e fragilidades de implementação, especialmente quando se trata de mulheres gestantes e puérperas em situação de privação de liberdade, cujo encarceramento impõe demandas específicas de saúde, proteção à maternidade, garantia de dignidade e salvaguarda de direitos da criança. Nesse contexto, a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE) foi instituída como resposta estatal destinada a orientar diretrizes de humanização e efetivação de direitos fundamentais no sistema prisional, incluindo metas voltadas à atenção materno-infantil intramuros. Ocorre que a existência de diretrizes formais, por si só, não assegura sua concretização.

A partir dessa delimitação, o presente trabalho investiga a PNAMPE sob a perspectiva de política pública orientada à concretização de deveres estatais já afirmados no plano constitucional, legal e internacional, com recorte específico na proteção de gestantes e puérperas no Distrito Federal, buscando compreender como os parâmetros normativos associados à dignidade, à humanização da pena, à proteção da maternidade e da infância e às diretrizes da própria PNAMPE são operacionalizados na prática decisória do sistema de justiça. Importa esclarecer, desde logo, que o objetivo da pesquisa não é questionar a legitimidade da responsabilização penal ou sustentar que mulheres infratoras não devam ser punidas, mas evidenciar as dificuldades concretas de implementação da PNAMPE e a distância entre os compromissos normativos assumidos pelo Brasil e sua materialização no contexto da execução penal, de modo a contribuir para que aquilo que o Estado brasileiro formalmente se propôs a realizar seja efetivamente aplicado, sobretudo no que se refere ao núcleo mínimo de proteção à maternidade e à infância no cárcere.

O problema de pesquisa que orienta o estudo é o seguinte: em que medida as decisões judiciais analisadas, no recorte do Distrito Federal, incorporam de forma consistente e suficiente as diretrizes da PNAMPE e o quadro normativo aplicável à tutela de mulheres gestantes e puérperas privadas de liberdade, e quais dificuldades de implementação da política são evidenciadas a partir desses julgados? A hipótese deste trabalho é objetiva: as decisões analisadas evidenciam aplicação fragmentada

e assimétrica das diretrizes da PNAMPE e do quadro normativo protetivo, o que revela dificuldades estruturais de implementação da política no recorte investigado.

Os objetivos do presente trabalho são analisar a incidência prática das diretrizes e parâmetros normativos relacionados à PNAMPE no recorte das gestantes e puérperas em privação de liberdade no Distrito Federal, evidenciando os principais entraves de implementação identificados a partir do material empírico, bem como compreender a política pública sob perspectiva multidisciplinar e jurídica, descrever os fundamentos e diretrizes da PNAMPE e seu diálogo com o marco constitucional, legal e internacional de proteção, construir um quadro de referência normativo aplicável ao tema, sistematizar e examinar as decisões judiciais selecionadas à luz desse referencial, identificar padrões decisórios, lacunas e assimetrias de fundamentação e de resultados e, ao final, apresentar encaminhamentos voltados ao fortalecimento da efetividade protetiva e do cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil. Registre-se, contudo, que, a princípio, a proposta da pesquisa pretendia concentrar-se de modo mais direto na categoria governança como eixo central de análise; entretanto, a partir das contribuições e críticas recebidas na banca de qualificação, optou-se por ajustar o desenho do trabalho para privilegiar a análise dos dados empíricos coletados, especialmente o exame sistemático das decisões judiciais levantadas, mantendo-se o referencial teórico-normativo como suporte interpretativo indispensável, mas com centralidade metodológica na investigação do material decisório.

Para alcançar esses objetivos, adotou-se pesquisa bibliográfica e documental voltada à teoria de políticas públicas, efetividade e desenho jurídico-institucional, articulada com análise jurídico-normativa do marco constitucional, infraconstitucional e internacional pertinente e com a construção de um quadro de referência normativo para orientar a leitura do material empírico; em seguida, realizou-se análise qualitativa e sistematizada das decisões judiciais levantadas, mediante coleta de informações essenciais, categorização e verificação do grau de aderência das fundamentações e dos comandos decisórios aos parâmetros previamente definidos, permitindo identificar tendências, recorrências e insuficiências relevantes para avaliar, de forma empiricamente ancorada, as dificuldades de implementação da PNAMPE no recorte investigado e a extensão de sua incorporação na prática decisória.

A relevância do estudo decorre do fato de que, no contexto prisional, a distância entre norma e realidade não se traduz apenas em falha administrativa, mas em risco

concreto de violação de direitos humanos e de esvaziamento de garantias constitucionais e legais, sobretudo quando envolve maternidade e infância, áreas em que o dever estatal de proteção é reforçado e a omissão pode produzir danos ampliados. Além disso, ao analisar como o Judiciário mobiliza as diretrizes da PNAMPE e os parâmetros protetivos aplicáveis em decisões que impactam diretamente o cotidiano e a condição jurídica de gestantes e puérperas encarceradas, o trabalho contribui para compreender gargalos de aplicação, padrões de fundamentação e possíveis pontos de aprimoramento, oferecendo elementos para qualificar a efetividade de políticas públicas de gênero no campo da execução penal e fortalecer o cumprimento dos compromissos normativos assumidos pelo Estado brasileiro.

O presente trabalho foi estruturado em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, apresenta-se a compreensão das políticas públicas, examina-se a PNAMPE como resposta estatal, descrevendo seus fundamentos e diretrizes. No segundo capítulo, realiza-se a análise das decisões judiciais levantadas a partir de um quadro de referência normativo, estabelecendo-se o vínculo entre o referencial teórico-normativo e os achados empíricos, com vistas a testar a hipótese formulada e a apresentar encaminhamentos fundamentados a partir dos resultados obtidos. No terceiro capítulo, são discutidas criticamente as implicações dos achados, retomando-se os pontos centrais descritos e problematizados nos capítulos anteriores e sistematizando encaminhamentos para o aprimoramento da efetividade protetiva e criticado nos capítulos anteriores.

Por fim, a temática investigada neste trabalho tem sido objeto de crescente atenção acadêmica nos últimos anos. Estudos recentes evidenciam que, embora a PNAMPE represente importante marco normativo instituído em 2014, sua implementação enfrenta obstáculos estruturais significativos, incluindo baixa difusão entre órgãos públicos, desconhecimento por profissionais do sistema prisional e escassez de recursos para efetivação das diretrizes previstas. No que se refere especificamente ao Habeas Corpus coletivo nº 143.641/SP, pesquisas empíricas realizadas em tribunais estaduais apontam resistência institucional à decisão do STF, com estudos demonstrando que a concessão da medida protetiva, que deveria ser regra, tem sido transformada em exceção mediante uso expansivo da cláusula de situações excepcionálíssimas. A literatura especializada destaca ainda a necessidade de avaliação contínua da efetividade de políticas públicas no sistema prisional,

considerando que a implementação demanda não apenas marcos normativos, mas arranjos institucionais capazes de garantir coordenação, recursos e mecanismos de controle que permitam a materialização dos direitos formalmente previstos.

Cabe registrar que a ênfase da PNAME na proteção à maternidade tem sido objeto de análise crítica por parte de vertentes do feminismo que apontam o risco de reforço de papéis tradicionais de gênero e de redução da identidade feminina à maternidade. Não obstante, o presente trabalho parte da premissa de que, enquanto mulheres gestantes e puérperas estiverem submetidas ao cárcere, o Estado mantém o dever de assegurar proteção específica a esse grupo, em cumprimento aos marcos normativos já assumidos, sem que isso implique desconsiderar a necessidade de políticas mais abrangentes para todas as mulheres privadas de liberdade.

CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITO E EFETIVIDADE

A formulação e a implementação de políticas públicas no Brasil, sobretudo em contextos de alta vulnerabilidade como o cárcere feminino, dependem de escolhas institucionais, desenho jurídico e capacidade de execução que condicionam o alcance dos objetivos declarados.

Antes de examinar especificamente a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE), é necessário compreender os conceitos teóricos e jurídicos que sustentam a ideia de política pública, sua efetividade e os fatores que condicionam seu sucesso ou fracasso. Este capítulo apresenta uma abordagem multidisciplinar sobre políticas públicas, evidenciando sua conexão intrínseca com o Direito, e discute os elementos que favorecem ou comprometem sua aplicação prática.

1.1 Políticas públicas sob uma perspectiva multidisciplinar e jurídica

O conceito de políticas públicas é multifacetado e, por isso, suas definições variam conforme a área de análise. Essa multidisciplinaridade decorre da complexidade do processo decisório e da atuação de múltiplos atores estatais e sociais na construção de soluções públicas. Como afirma Thomas Dye, "um conceito que apenas descreva a política pública não é tão útil quanto outro que explique a política pública" (Dye, 2005, p. 127-128). Partir dessa exigência explicativa é essencial para compreender como diferentes campos disciplinares contribuem para a análise e a implementação de ações governamentais.

No campo jurídico, especificamente, a arquitetura das políticas públicas no Brasil evidencia uma conexão necessária com o Direito, tanto no plano institucional quanto no plano normativo. Essa interdependência se manifesta na repartição de competências entre União, estados, Distrito Federal e municípios, na forma como se estruturam os órgãos responsáveis pela deliberação e execução e, sobretudo, na necessidade de dotar as decisões governamentais de validade, estabilidade e legitimidade. Além disso, o Direito confere validade, estabilidade e legitimidade às escolhas públicas, ao mesmo tempo em que define as arenas institucionais em que a agenda é decidida e disputada. Em termos práticos, o Direito não apenas fornece instrumentos para que a ação estatal se concretize, mas também conforma as arenas

institucionais onde se decide e se disputa a própria agenda pública, de modo que as políticas públicas se tornam indissociáveis de desenhos jurídicos e arranjos institucionais específicos (Bucci; Souza, 2022, p. 3).

Essa imbricação entre Direito e políticas públicas torna-se particularmente evidente quando se analisa a execução penal. Nesse contexto, não se trata apenas de definir uma agenda administrativa, mas de viabilizar a concretização de deveres estatais já fixados no plano normativo. A Constituição Federal de 1988, em diálogo com a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), reforça que a população em privação de liberdade permanece titular de direitos fundamentais, devendo ser alcançada pelas ações e serviços públicos assegurados no texto constitucional. Assim, não se admite a exclusão das pessoas presas do acesso a políticas públicas, especialmente no campo da saúde, em razão da própria condição de custódia estatal, que exige proteção e garantia efetiva de direitos (Soares Filho; Bueno, 2016, p. 2000).

Contudo, há um descompasso recorrente entre comando normativo e realidade administrativa. Soares Filho e Bueno observam que a Lei de Execução Penal assegura direitos fundamentais às pessoas sob custódia, mas o encarceramento em massa é impulsionado por decisões no âmbito do sistema de justiça criminal, enquanto o Executivo frequentemente não dispõe de condições para cumprir sequer o mínimo previsto nas normas vigentes, cenário que repercute em violações de direitos humanos. Diante disso, as políticas públicas voltadas ao sistema prisional exigem arranjos institucionais capazes de atravessar setores e competências, pois as necessidades dessa população demandam "ações intersetoriais" e políticas públicas "transversais à própria execução penal" (Soares Filho; Bueno, 2016, p. 2000-2001).

Justamente por essa complexidade, a análise de políticas públicas, no campo jurídico, precisa considerar não só a legalidade e a legitimidade formal dos desenhos institucionais, mas também sua capacidade efetiva de coordenação e implementação em rede, sob pena de esvaziamento prático das garantias inscritas no próprio ordenamento. As redes de cooperação são compreendidas como estruturas dinâmicas, sustentadas por ações uniformizadas, porém descentralizadas, que facilitam a realização de ações conjuntas e a transação de recursos voltadas ao alcance de objetivos, chave para pensar a governança pública, o que oferece uma chave analítica para pensar a governança para além da execução meramente rotineira (Balestrin; Verschoore; Reyes Junior, 2010, p. 462).

Trata-se, portanto, de um modelo que desloca a lógica puramente vertical para uma dinâmica cooperativa, em que múltiplos atores compartilham responsabilidades. Nessa moldura, a governança assume centralidade como categoria jurídico-política, pois ajuda a compreender tanto as condições de efetividade quanto os limites de políticas públicas.

1.2 Da norma à prática: efetividade e implementação das políticas públicas

O grande desafio das políticas públicas no Brasil reside na implementação efetiva, embora concebidas para materializar direitos, elas não se realizam apenas por existirem no plano formal. A previsão constitucional de direitos fundamentais, a incorporação de normas internacionais ou a adesão a tratados não garantem, por si só, transformações concretas na realidade social. Para que a política produza efeitos, é necessário que o dever-ser normativo seja acompanhado de etapas, procedimentos, definição de responsabilidades institucionais e meios adequados de execução.

Nesse ponto, a distância entre norma e prática aparece também na dinâmica entre os Poderes, pois a definição de fins e meios nem sempre se organiza de modo linear e uniforme. Como observam Bucci e Souza (2022, p. 6):

Se as normas da policy seguem a lógica “fim-meio”, é possível discutir qual Poder ficará responsável por elaborar o fim de uma ação governamental e qual ficará responsável por estabelecer os meios necessários para a sua implementação. De um modo geral, o Poder Legislativo costuma definir, a partir de sua competência constitucional, os fins da política, enquanto o Executivo se encarrega de definir os meios de implementação. Entretanto, a depender da iniciativa de lei responsável pela construção do arcabouço da ação governamental, essas funções podem ser intercambiáveis entre os poderes. (Bucci e Souza, 2022, p. 6)

Assim, a política pública não pode se limitar à enunciação de metas, exige definição de etapas, procedimentos, regras aplicáveis, fontes de financiamento e capacidade institucional, como recursos humanos, infraestrutura e coordenação. O desenho jurídico-institucional cumpre papel central ao organizar competências, reduzir ambiguidades e conferir previsibilidade às ações governamentais, transformando comandos abstratos em instrumentos operacionais. Quando esse desenho é frágil, por ausência de mecanismos, recursos insuficientes ou estrutura

instável, a política tende a operar como promessa formal, gerando baixa entrega, descrédito institucional e enfraquecimento da confiança social no próprio Estado.

A efetividade das políticas públicas também pode ser analisada à luz da Teoria do Direito¹, nessa perspectiva, a efetividade expressa a aptidão da norma jurídica para produzir efeitos, composta por dois elementos: a efetividade jurídica e a efetividade social. A primeira relaciona-se à própria estrutura da norma, formada por hipótese, disposição e sanção, o que possibilita a geração de efeitos no mundo dos fatos. Já a segunda vincula-se ao reconhecimento e ao cumprimento da norma pela sociedade, manifestando-se no respeito e na adesão da maioria às disposições estabelecidas. (Santos, 2000, p. 5). Assim, políticas públicas somente alcançam sua plena realização quando, além de juridicamente estruturadas, são também socialmente legitimadas, garantindo estabilidade, adesão coletiva e durabilidade diante de eventuais tentativas de retrocesso.

Em 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU)² apontou três falhas estruturais na Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, sendo elas: (i) a ausência de diagnóstico consistente, (ii) a indefinição de metas globais e (iii) a falta de indicadores de resultado. Tais fatores comprometeram a mensuração da efetividade das ações. Na avaliação do órgão, esses elementos não eram apenas falhas, mas requisitos indispensáveis para a efetividade da política pública. Além disso, destacou que a execução demanda coordenação entre os diversos atores envolvidos, a fim de evitar fragmentações, sobreposições e duplicações, e que o monitoramento deve contar com instrumentos capazes de aferir objetivamente os resultados obtidos (Brasil, 2022, p. 1). Diante disso, surge a indagação: como garantir a plena aplicabilidade de determinadas políticas públicas? Sobre esse ponto, Bucci e Souza destacam:

Garantir legitimidade social para a ação governamental, a partir de mecanismos institucionais que permitam a participação da sociedade civil na elaboração, implementação e fiscalização das políticas, pode representar um fator de maior resiliência às políticas diante de tentativas de desmontes e

¹ Uma disciplina que investiga os conceitos universais e a estrutura dos sistemas jurídicos para compreender a natureza, a origem e a aplicação do direito.

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Efetividade das políticas públicas de inovação. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco2022/efetividade_das_politicas_publicas_de_inovacao.html. Acesso em: 17 ago. 2025.

esvaziamentos por parte de governos. Assim, a participação popular na gestão das políticas não é apenas um fator de controle democrático ou accountability, mas também uma estratégia para consolidar a permanência de tais ações governamentais. (Bucci e Souza, 2022, p. 8)

A aplicabilidade das políticas públicas está intrinsecamente relacionada à capacidade de articulação entre os próprios entes estatais e o Estado com a sociedade civil, de modo a assegurar legitimidade, continuidade e efetividade às ações governamentais. Nesse contexto, a análise da efetividade das ações governamentais exige não apenas a consideração dos arranjos institucionais formais, mas também a verificação de como o problema público se manifesta concretamente na sociedade, de que maneira a política foi efetivamente implementada e quais obstáculos podem comprometer seus resultados. Nesse sentido, Bucci e Souza reiteram a necessidade de:

(...) identificar como o problema se apresenta na sociedade, de maneira fática, e como a política pública foi realmente implementada, de modo a detectar os eventuais gargalos que dificultam a sua efetividade. Em outras palavras, antes de afirmar como a ação governamental deveria ser, é necessário ter maior clareza de como ela é, considerando como o tema chegou à agenda governamental, quais foram suas estratégias de implementação, os atores sociais e governamentais envolvidos com a chegada do tema à agenda e a sua capacidade concreta de atingir os objetivos inicialmente propostos. (Bucci e Souza, 2022, p. 11)

Em síntese, a concretização das políticas públicas no Brasil depende de muito mais do que sua formulação normativa, requer um arranjo institucional robusto, metas claras, coordenação entre os entes federativos e mecanismos eficazes de participação social. Quando esses elementos estão ausentes ou mal estruturados, não apenas os resultados são comprometidos, como também se enfraquece a confiança da sociedade nas instituições estatais. Analisar a efetividade das políticas exige, portanto, ir além do plano formal e compreender sua aplicação concreta, identificando os obstáculos que limitam seus impactos. Somente assim é possível transformar direitos proclamados em realidades vividas, fortalecendo a legitimidade das ações públicas e promovendo a justiça social de forma sustentável.

1.3 A PNAMPE e marcos legais de proteção à mulher em privação de liberdade

O Brasil dispõe de legislações específicas que buscam assegurar a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana e a proteção dos direitos das mulheres, sobretudo das gestantes e puérperas em situação de privação de liberdade. Esse compromisso, de proteção e humanização da pena, encontra-se previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, o qual se configura como fundamento estruturante da República. Moraes conceitua dignidade como:

Um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos e a busca ao Direito à Felicidade. (Moraes, 2023, p. 41)

A partir desse fundamento, a dignidade da pessoa humana conecta-se diretamente à humanização da pena, assegurada pelo art. 5º, incisos III, XLVII, XLIX e L, da Constituição Federal, que vedam a tortura, proíbem penas cruéis e garantem respeito à integridade física e moral da pessoa presa. No contexto de gestação e puerpério, essa proteção exige medidas materiais mínimas, como pré-natal, acompanhamento pós-parto e cuidado ao recém-nascido, sob pena de violação direta do núcleo essencial de direitos fundamentais, tanto da mulher quanto da criança (ARAÚJO et al., 2024, p. 32). Ao harmonizar a execução da pena com a proteção integral da maternidade, da infância e da dignidade humana, a legislação amplia a compreensão do dever estatal, impondo que, mesmo no contexto prisional, as limitações inerentes à execução da pena não suprimam o núcleo essencial dos direitos fundamentais. Devem ser asseguradas, portanto, condições adequadas de saúde, proteção à maternidade, convivência familiar e pleno desenvolvimento infantil.

Nessa perspectiva, a Lei de Execução Penal (LEP) reforça esse compromisso ao dedicar atenção específica às mulheres no sistema prisional. Nesse sentido, dispõe:

Art. 14. A assistência à saúde do preso e do internado de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico. (...)

§ 3º Será assegurado acompanhamento médico à mulher, principalmente no pré-natal e no pós-parto, extensivo ao recém-nascido.

§ 4º Os estabelecimentos penais destinados a mulheres serão dotados de berçário, onde as condenadas possam cuidar de seus filhos, inclusive amamentá-los, no mínimo, até 6 (seis) meses de idade. (BRASIL, 1984).

Na mesma linha, a Lei de Execução Penal, em seu art. 112, §3º, reforça o caráter ressocializador da sanção penal ao prever critérios diferenciados para mulheres gestantes, mães ou responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos casos de progressão de regime:

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 1/6 (um sexto) da pena no regime anterior e ostentar bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento, respeitadas as normas que vedam a progressão. (...)

§ 3º Para a mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência, os requisitos para progressão de regime são:

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

II - não ter cometido crime contra seu filho ou dependente. (BRASIL, 1984).

Observa-se, portanto, que o ordenamento não se limita a prever assistência pontual, mas delineia um padrão mínimo de tratamento materialmente humanizado durante a gestação e puerpério, com deveres positivos de cuidado à mulher e ao recém-nascido.

A PNAMPE, instituída pela Portaria Interministerial nº 210/2014³, constitui marco normativo relevante ao estabelecer diretrizes para a humanização do sistema

³ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria Interministerial nº 210, de 13 de junho de 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/arquivos-anteriores/arquivos/2016/08_portaria-interministerial-210-2014-delegacao-comp-mds-e-incra-reforma-agraria-e-quilombolas.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2025.

prisional feminino e para a garantia de direitos fundamentais das mulheres encarceradas e egressas, com especial atenção à maternidade e à infância. Entre suas diretrizes, prevê-se expressamente a humanização das condições de cumprimento da pena, com garantia de acesso à saúde, educação, alimentação, trabalho, segurança, proteção à maternidade e à infância, assistência jurídica e atendimento psicossocial, entre outros direitos humanos fundamentais. Vejamos:

Art. 2º São diretrizes da PNAME:

(...)

IV - humanização das condições do cumprimento da pena, garantindo o direito à saúde, educação, alimentação, trabalho, segurança, proteção à maternidade e à infância, lazer, esportes, assistência jurídica, atendimento psicossocial e demais direitos humanos.

Além dos objetivos gerais, a PNAME estabelece metas específicas que detalham as obrigações estatais em relação à maternidade no cárcere. O art. 4º define que, são metas da PNAME:

II - incentivo aos órgãos estaduais de administração prisional para que promovam a efetivação dos direitos fundamentais no âmbito dos estabelecimentos prisionais, levando em conta as peculiaridades relacionadas a gênero, cor ou etnia, orientação sexual, idade, maternidade, nacionalidade, religiosidade e deficiências física e mental, bem como aos filhos inseridos no contexto prisional, que contemplem:

h) atenção específica à maternidade e à criança intramuros, observando:

2. inserção da mulher grávida, lactante e mãe com filho em local específico e adequado com disponibilização de atividades condizentes à sua situação, contemplado atividades lúdicas e pedagógicas, coordenadas por equipe multidisciplinar;

A formulação da PNAME, nesse contexto normativo, pode ser compreendida como resposta institucional à constatação reiterada de que o sistema prisional, especialmente no que toca às necessidades específicas das mulheres, opera sob condições estruturais que ampliam vulnerabilidades e dificultam a fruição de direitos. A literatura sobre saúde no cárcere descreve um ambiente predominantemente precário e insalubre, com "celas superlotadas, úmidas e escuras", entre outros fatores que favorecem adoecimento e agravamento de condições preexistentes (Soares Filho; Bueno, 2016, p. 2000), o que reforça a necessidade de políticas públicas que

não apenas declarem direitos, mas organizem meios de garanti-los. Ademais, a implementação de políticas no contexto prisional tende a exigir capacidade de gestão, na medida em que experiências de políticas nacionais intersetoriais no cárcere destacam objetivos voltados a assegurar acesso "efetivo e sistemático" a ações e serviços e a fortalecer capacidades locais de implementação (Soares Filho; Bueno, 2016, p. 2006).

No recorte da maternidade, soma-se ainda o risco de que a decisão e a prática institucional reproduzam estigmas, pois se verificou que "a dissociação entre a mulher criminosa (...) e a maternidade produz uma discriminação negativa", influenciando a negativa de institutos benéficos previstos em lei (Braga; Franklin, 2016, p. 349). Neste enquadramento, a PNAME se apresenta como instrumento de organização e indução de respostas estatais com recorte de gênero, articulando deveres constitucionais de proteção e parâmetros contemporâneos de direitos humanos.

A proteção normativa interna às mulheres em privação de liberdade também se articula com compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Brasil. A Constituição Federal, em seu art. 5º, § 2º, consagra cláusula de abertura que impõe ao Estado a consideração de direitos provenientes de tratados internacionais, o que reforça a exigência de internalização desses parâmetros em políticas públicas, sobretudo quando se trata de grupos em condição agravada de vulnerabilidade. Nesse horizonte, destacam-se as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras, a chamada Regras de Bangkok, aprovadas em 2010, que reconhecem as especificidades do encarceramento feminino e recomendam atenção diferenciada a temas como saúde sexual e reprodutiva, proteção à maternidade, prevenção de violência sexual e adoção de alternativas penais para gestantes e mães de crianças pequenas.

No plano regional, a Convenção Americana de Direitos Humanos também conhecida como "*Pacto de San José da Costa Rica*", adotada em 1969 e ratificada pelo Brasil em 1992, estabelece garantias relativas à vida, integridade pessoal e proibição de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, impondo obrigações positivas de proteção. A jurisprudência consolidada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos reforça esse entendimento ao estabelecer que os Estados respondem objetivamente por violações de direitos ocorridas no interior dos estabelecimentos prisionais. No caso Instituto Penal *Miguel Castro Castro vs. Peru*

(2006)⁴, a Corte determinou que a custódia estatal implica responsabilidade direta por qualquer violação contra a integridade física e moral de mulheres encarceradas. Esses precedentes consolidam a noção de que a omissão estatal em implementar políticas eficazes, como a PNAME, não é uma mera deficiência administrativa, mas uma violação internacional de direitos humanos.

Esse diálogo entre direito interno e internacional adquire relevância ainda maior diante da Emenda Constitucional 45/2004, segundo a qual tratados de direitos humanos aprovados pelo rito do art. 5º, § 3º, têm hierarquia de emenda constitucional. Os demais tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, como a Convenção Americana, são frequentemente tratados pela jurisprudência como parâmetros de controle e interpretação, com status supralegal na ordem interna, ao passo que as Regras de Bangkok, embora classificadas como *soft law*⁵, exercem significativa autoridade hermenêutica e têm servido de parâmetro para a formulação de políticas e decisões judiciais. Nesse ambiente normativo híbrido, a PNAME emerge como política pública interna que transita entre diferentes camadas de legitimidade, sendo, ao mesmo tempo, exigência constitucional e resposta internacional.

Essa vinculação multinível possui implicações práticas relevantes para o controle de efetividade da política. No plano interno, o Poder Judiciário, em especial o Supremo Tribunal Federal, tem recorrido com frequência a parâmetros internacionais de direitos humanos para fundamentar decisões que impõem ao Estado o dever de adotar políticas públicas concretas. Um exemplo representativo é a ADPF 347⁶, na qual o STF reconheceu o "estado de coisas inconstitucional"⁷ do sistema penitenciário

⁴ MOTTA, Ana Clara; CAUSANILHAS, Tayara; LEGALE, Siddharta. O caso do Presídio Miguel Castro Castro VS. Peru da Corte IDH (2006): violência de gênero às pessoas privadas de liberdade. *NIDH (UFRJ)*, 22 mar. 2018. Disponível em: <<https://nidh.com.br/o-caso-do-presidio-miguel-castro-castro-vs-peru-da-corte-idh-2006-violencia-de-genero-as-pessoas-privadas-de-liberdade/>>. Acesso em: 2 dez. 2025.

⁵ Soft law refere-se a instrumentos, normas e diretrizes que não possuem força jurídica vinculante obrigatória, mas que influenciam o comportamento e a conduta através de orientação, pressão social ou moral, sem a aplicação de sanções legais diretas.

⁶ A ADPF 347 é uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Essa decisão histórica reconhece a violação massiva e sistemática de direitos fundamentais dos presos e exige ações concretas do poder público para resolver a crise no sistema carcerário.

⁷ O Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) constitui técnica jurisdicional criada pela Corte Constitucional Colombiana para enfrentar violações massivas e sistemáticas de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais do Estado. Caracteriza-se pela

brasileiro, justamente com base em parâmetros constitucionais e internacionais. Portanto, a baixa efetividade da PNAMPE não se reduz a deficiência administrativa, mas pode representar quebra do conteúdo mínimo exigível de proteção à maternidade e à infância no cárcere, configurando violação de direitos humanos com repercussões jurídicas em múltiplos níveis normativos.

1.4 Da norma à realidade: déficits estruturais, inefetividade e ingovernança

Para além das dificuldades típicas de implementação de políticas públicas, a PNAMPE pode ser analisada a partir da categoria da ingovernança, entendida como incapacidade institucional de produzir coerência, continuidade e coordenação suficientes para converter diretrizes formalmente estabelecidas em garantias concretas no cotidiano do cárcere feminino. Essa chave de leitura permite deslocar o foco da mera existência normativa da política para os seus bloqueios operacionais, especialmente relevantes quando se trata de gestantes e puérperas, evidenciando como fragilidades de articulação, capacidade estatal e integração intersetorial comprometem a entrega do núcleo mínimo de proteção à maternidade e à infância.

Esse déficit de governança resulta em consequências graves, sobretudo no cuidado às gestantes e puérperas no cárcere, onde a omissão estatal pode assumir contornos de violência institucional, inclusive em situações extremas como partos sob contenção (Germano; Monteiro; Liberato, 2018, p. 37). Nessa perspectiva, a não aplicação consistente de parâmetros internacionais de proteção de direitos humanos, como as Regras de Bangkok e o Pacto de San José da Costa Rica, evidencia como a fragilidade operativa interna impacta diretamente o cumprimento de compromissos assumidos pelo Brasil no plano internacional, especialmente quando se constata a violação das Regras de Bangkok e o próprio reconhecimento de que elas ainda não se converteram em políticas públicas consistentes no país (Germano; Monteiro; Liberato, 2018, p. 38). A discussão também se adensa quando se considera que o encarceramento feminino não pode ser compreendido apenas como produto de maior

identificação de lesões constitucionais que atingem coletividades indeterminadas e cuja solução exige a implementação coordenada de medidas por múltiplos órgãos públicos. A declaração do ECI pressupõe três elementos: violação generalizada de direitos fundamentais, omissão reiterada das autoridades competentes e necessidade de intervenção judicial que transcenda o caso individual para promover mudanças estruturais no sistema.

rigor penal: a leitura a partir da criminologia crítica feminista e do feminismo interseccional evidencia a seletividade do sistema penal, que recai, majoritariamente, sobre mulheres negras e pobres, com baixa escolaridade, em um cenário que reproduz formas de controle social sexualizado sobre os corpos femininos (Germano; Monteiro; Liberato, 2018, p. 27; p. 30).

Essa fragilidade não se sustenta apenas no plano teórico, ela se torna empiricamente visível nos próprios dados oficiais. Levantamentos oficiais reforçam que a precariedade não é episódica, mas estrutural, segundo o Sisdepen, no segundo semestre de 2024 havia 905.316 pessoas sob sanções penais, o que representaria aumento de quase 6% em relação aos dois anos anteriores; e, nesse cenário já pressionado, a situação das mulheres gestantes e puérperas torna-se ainda mais crítica. No primeiro semestre de 2024, apenas 63 das 310 unidades prisionais com vagas para mulheres (20,3%) possuíam celas adequadas para gestantes; apenas 52 das mesmas 310 unidades informaram possuir berçário ou centro de referência materno-infantil, com capacidade total de 433 bebês; e somente 5 unidades registraram creche, com capacidade para 56 crianças. No mesmo recorte temporal, o módulo de saúde com consultório médico estava presente em 1.005 dos 1.567 estabelecimentos prisionais (64,1%). No segundo semestre de 2024, observou-se nova redução em itens sensíveis: apenas 59 das 308 unidades (19,1%) possuíam celas adequadas para gestantes; 52 unidades contavam com berçário ou centro materno-infantil, com capacidade total de 410 bebês; e apenas 6 unidades dispunham de creche, com capacidade para 63 crianças; além disso, registrou-se consultório médico em 1.040 dos 1.563 estabelecimentos (66,5%). Esses números, por si, traduzem a insuficiência de estruturas mínimas para proteger maternidade e infância no cárcere, comprometendo a dignidade da pessoa humana e a função ressocializadora da pena, em violação direta às diretrizes da PNAME, à LEP e à Constituição Federal.

O ponto central, porém, é que tais deficiências não decorrem apenas de insuficiência orçamentária, elas se conectam a falhas, que dificultam fluxos contínuos de atendimento e resposta a situações urgentes. A Cartilha reconhece que os CRAS,

por não funcionarem em regime de plantão 24 horas, apresentam limitações operacionais (BRASIL, 2018, p. 16).⁸

Essa constatação torna evidente o descompasso entre a urgência e a capacidade de resposta contínua da rede socioassistencial. Além disso, a mesma cartilha orienta que, diante da competência estadual na gestão do sistema prisional em estabelecimentos mistos e femininos, exige-se a criação de fluxos de comunicação entre o órgão gestor estadual de Assistência Social e os órgãos municipais, para que informações essenciais circulem de forma organizada; contudo, a multiplicidade de níveis de coordenação, sem mecanismos claros e eficazes de articulação, compromete a implementação uniforme da política no território nacional (BRASIL, 2018, p. 17).

Em síntese, a combinação entre incapacidade de resposta imediata e rede federativa complexa, com articulação insuficiente, expõe a PNAMPE à lógica da descontinuidade, um traço típico da ingovernança. As consequências dessa ingovernança não se restringem ao âmbito administrativo, elas são jurídicas e políticas. No plano normativo, a PNAMPE, instituída em 2014, representa esforço estatal de promover condições mais humanizadas às mulheres encarceradas, com ênfase na proteção da maternidade e dos filhos, reconhecendo que o encarceramento não atinge apenas a mulher, mas repercute diretamente sobre crianças que dependem de saúde, educação, convivência familiar e afetiva e ambiente minimamente seguro e salubre. Daí a urgência de mecanismos que concretizem a permanência do bebê com a mãe quando cabível, ampliem alternativas ao cárcere e, quando a prisão for mantida, assegurem estruturas adequadas e suporte efetivo, conforme previsto no art. 5º da PNAMPE. Entretanto, a distância entre esse dever-ser e o ser fático se agrava quando se percebe a frágil integração entre a política pública e sua mobilização no sistema de justiça, a ausência de menção expressa à PNAMPE em algumas decisões judiciais, por exemplo, sinaliza que políticas de gênero nem sempre são incorporadas como marco institucional relevante nas fundamentações, o

⁸ BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Atenção às famílias das mulheres grávidas, lactantes e com filhas/os até 12 anos incompletos ou com deficiência privadas de liberdade*. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/Documento%20mulheres%20encarceradas%20final.pdf. Acesso em: 30 nov. 2025.

que reduz a densidade protetiva das decisões e enfraquece a própria racionalidade de tratamento diferenciado e humanizado já reconhecida formalmente.

Dessa forma, falar em ingovernança da PNAME é reconhecer que o Estado brasileiro, ao não efetivar plenamente suas diretrizes, perpetua um quadro de violência institucional e violação de direitos humanos, afrontando não apenas parâmetros constitucionais, mas também compromissos internacionais.

1.5 A PNAME: ORIGEM, ESTRUTURA E GOVERNANÇA

1.5.1 Processo de formação e agenda política: marcos históricos da PNAME

A Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAME) não surgiu de forma abrupta no ordenamento jurídico brasileiro. Sua institucionalização, em 2014, representa o desfecho de um processo político e social que atravessou quase uma década de articulações, mobilizações e construção de consensos entre órgãos governamentais e sociedade civil. Compreender esse percurso é fundamental para situar a PNAME não apenas como resposta normativa, mas como resultado de disputas, visibilizações e reconhecimentos progressivos sobre as especificidades do encarceramento feminino no Brasil.

O marco inicial desse processo remonta a 25 de maio de 2007, quando a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) coordenou a instalação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por dez órgãos do governo federal e instituições da sociedade civil, dentre as quais a Associação dos Juízes para a Democracia, o Instituto Terra Trabalho e Cidadania, a Pastoral Carcerária e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (SÁ; FLORES, 2021, p. 845). Esse grupo tinha como objetivo elaborar uma proposta que possibilitasse a reformulação do sistema prisional feminino, reconhecendo que as prisões foram "construídas por homens e para homens, sem levar em consideração as especificidades das mulheres" (SILVA; SILVA, 2021, p. 111-112).

Ainda em 2007, foi divulgado o Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino, que evidenciou a invisibilidade das mulheres encarceradas nas políticas penitenciárias brasileiras e apontou a necessidade de ações estruturadas e permanentes (SÁ; FLORES, 2021, p. 844-845). Esse diagnóstico inicial foi reforçado por episódios

emblemáticos de violação de direitos que ganharam repercussão nacional, como o caso ocorrido em Abaetetuba, no Pará, em que uma adolescente de 15 anos permaneceu presa durante 26 dias em cela com cerca de 30 homens, sendo vítima de estupro e tortura (SÁ; FLORES, 2021, p. 844).

Em 2011, a SPM incluiu o tema das mulheres encarceradas no Eixo III do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, destacando ações de qualificação, humanização de equipamentos e serviços, e superação de violações e omissões sofridas por mulheres privadas de liberdade (SILVA; SILVA, 2021, p. 125). No mesmo ano, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) organizou o primeiro Encontro Nacional sobre o Encarceramento Feminino, realizado em Brasília, reunindo representantes da sociedade civil e órgãos de governo para debater temas como as condições de aprisionamento, maternidade no cárcere e revista íntima (SÁ; FLORES, 2021, p. 845).

Em 2012, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) instituiu a Comissão Especial do Projeto Mulheres, vinculada à Diretoria de Políticas Penitenciárias, com o objetivo de tratar sobre os direitos das mulheres no contexto da privação de liberdade, promovendo a igualdade de gênero e o enfrentamento às invisibilidades do sistema prisional. Ainda em maio de 2012, foi instituído um novo Grupo de Trabalho Interministerial, desta vez composto pelos Ministérios da Justiça, da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego, do Esporte e da Cultura, além das Secretarias de Direitos Humanos, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Nacional da Juventude, todas vinculadas à Presidência da República, para elaborar formalmente a PNAME (SILVA; SILVA, 2021, p. 125-126).

A construção da minuta da política resultou de:

"trabalhos coletivos e participativos desenvolvidos durante os anos de 2012 e 2013, por meio de encontros nacionais, workshops e reuniões de trabalho, coordenados pela Comissão Especial do Projeto Mulheres/Depen/MJ, com a participação de representantes dos órgãos estaduais de administração prisional e sociedade civil" (SÁ; FLORES, 2021, p. 845).

Essa participação ampla conferiu legitimidade social ao desenho da política, embora sua efetividade futura viesse a depender de fatores institucionais, orçamentários e de coordenação federativa. No plano internacional, a aprovação das

Regras de Bangkok pela Assembleia Geral da ONU, em 2010, exerceu influência direta sobre a formatação da PNAME, ao estabelecer parâmetros mínimos para o tratamento de mulheres presas, com ênfase na proteção da maternidade e da primeira infância (SÁ; FLORES, 2021, p. 845). Embora essas regras tenham sido traduzidas para o português apenas em 2016, pelo Conselho Nacional de Justiça, com apoio do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania e da Pastoral Carcerária Nacional, sua existência já orientava, desde 2010, as discussões internas sobre a necessidade de políticas públicas específicas para mulheres no cárcere.

Finalmente, em 3 de janeiro de 2014, a SPM encaminhou à Casa Civil da Presidência da República a minuta da portaria interministerial que instituiria a PNAME, consubstanciada em 13 artigos, com diretrizes, objetivos e metas (SILVA; SILVA, 2021, p. 126). Em 16 de janeiro de 2014, foi publicada a Portaria Interministerial MJ/SPM nº 210, assinada pelo então Ministro de Estado da Justiça, José Eduardo Cardozo, e pela Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Eleonora Menicucci (SILVA; SILVA, 2021, p. 124-125). Nascia, assim, formalmente, a PNAME, como primeiro documento com ações sistemáticas direcionadas ao aprisionamento de mulheres encarceradas e egressas no Brasil (SÁ; FLORES, 2021, p. 845).

1.5.2 Institucionalização: da Portaria 210/2014 ao Decreto 9.871/2019

A institucionalização da PNAME ocorreu, inicialmente, por meio de ato normativo infraconstitucional, a Portaria Interministerial nº 210/2014, o que suscita reflexões sobre a fragilidade jurídica de políticas públicas instituídas por instrumentos normativos hierarquicamente inferiores à lei. Embora a portaria possua força vinculante no âmbito da Administração Pública, sua revogação ou alteração pode ocorrer de forma mais célere e menos transparente do que se a política estivesse respaldada por lei em sentido estrito, o que fragiliza sua estabilidade institucional e sua capacidade de resistir a mudanças de governo.

A Portaria 210/2014 constitui a "medula" da PNAME, pois contém as diretrizes, os objetivos e as metas sob a perspectiva de gênero, que operam para que se "reconheçam as especificidades do encarceramento feminino, seja no tocante aos fatores que promovem o aumento do número de mulheres presas, seja no que diz respeito às condições" (CNJ, 2020, p. 78). Além disso, a portaria contempla

disposições sobre as articulações com os órgãos estaduais de administração, o apoio técnico e financeiro do DEPEN, a composição e as atividades do Comitê Gestor para monitorar e avaliar seu cumprimento, estabelecendo que o DEPEN e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) são responsáveis pela celebração de convênios e repasses de recursos aos órgãos e entidades federais e estaduais do sistema prisional brasileiro para executar a PNAME (SÁ; FLORES, 2021, p. 835).

Com a instituição da PNAME, foi criado também o Comitê Gestor, no âmbito do Ministério da Justiça, com o intuito de monitorar e avaliar o cumprimento da política (SILVA; SILVA, 2021, p. 126). Esse comitê, previsto no art. 5º da Portaria 210/2014, deveria funcionar como instância permanente de coordenação, formulação de propostas e acompanhamento da implementação das diretrizes nacionais, com participação de representantes do DEPEN e da SPM, além de possibilitar o convite a especialistas e representantes de outros órgãos e entidades.

Contudo, o processo de implementação da PNAME e de seu Comitê Gestor enfrentou percalços significativos, que vão "da não formalização de seus membros à possibilidade de inativação de suas atividades com a publicação do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019". Esse decreto, editado no primeiro ano do governo Bolsonaro, extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, exigindo do DEPEN a apresentação de parecer técnico e exposição de motivos para manutenção do colegiado (SILVA; SILVA, 2021, p. 133).

Como resposta a essa exigência, foi publicado o Decreto nº 9.871, de 27 de junho de 2019, que reestruturou a composição e o funcionamento do Comitê Gestor da PNAME, enfatizando o papel de coordenação a ser exercido pelo DEPEN e estabelecendo novo prazo para apresentação do plano de trabalho previsto desde a publicação da portaria em 2014, constituído apenas em 29 de outubro de 2020 (SÁ; FLORES, 2021, p. 835-836). Essa reestruturação, embora tenha mantido formalmente a existência do Comitê, reduziu sua composição e centralizou ainda mais as decisões no âmbito do DEPEN, enfraquecendo a participação de outros órgãos e da sociedade civil.

A análise das atas das reuniões do Comitê Gestor da PNAME ocorridas entre 2016 e 2018 indica que houve presença de representantes de outros órgãos federais do Poder Executivo, como do Ministério da Educação (MEC) e da Secretaria de Direitos Humanos, membros do Ministério Público, Defensoria Pública e do Poder Judiciário, conforme previsto no art. 10 da Portaria nº 210/2014 (CGU, 2020, p. 56).

No entanto, essa participação não foi encontrada nas atas das últimas reuniões em 2019 e 2020, embora o Decreto atual continue possibilitando o convite a especialistas e representantes de outros órgãos e entidades (CGU, 2020, p. 56). Essa diminuição da participação externa compromete a legitimidade social da política e enfraquece os mecanismos de controle democrático e accountability, que são essenciais para a consolidação e permanência das ações governamentais (BUCCI; SOUZA, 2022, p. 8).

Outro aspecto crítico da institucionalização da PNAME refere-se à vedação imposta pelo art. 8º do Decreto nº 9.871/2019, que orienta "vedar a divulgação do conteúdo das discussões em curso do Comitê Gestor sem a prévia anuência do Diretor-Geral do DEPEN". Essa vedação "pode inibir a participação social ampla, a transparência e é contrária às diretrizes da PNAME, nos termos do art. 2º, inciso III" (SÁ; FLORES, 2021, p. 839), que prevê expressamente o "fomento à participação das organizações da sociedade civil no controle social desta Política, bem como nos diversos planos, programas, projetos e atividades delas decorrentes" (BRASIL, 2014).

O desenho jurídico-institucional de uma política pública refere-se à forma como se organizam competências, procedimentos, recursos e responsabilidades para que os objetivos declarados possam ser efetivamente alcançados.

Quanto aos objetivos, a PNAME visa "a reformulação das práticas do sistema prisional brasileiro, contribuindo para a garantia dos direitos das mulheres, nacionais e estrangeiras em situação de privação de liberdade e egressas" (SÁ; FLORES, 2021, p. 842). Para tanto, a política envolve a articulação entre o Departamento Penitenciário Nacional (órgão ligado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública), a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres e os órgãos estaduais de administração prisional, para que sejam constituídas comissões intersetoriais específicas para tratar dos assuntos relacionados às mulheres em situação de privação de liberdade e egressas do sistema prisional (SÁ; FLORES, 2021, p. 842).

O DEPEN possui pasta específica para tratar da atenção às mulheres em situação de cárcere e egressas do sistema prisional, a Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos da Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIAMGE), elevada à condição de coordenação (COAMGE) em 2021 (SILVA; SILVA, 2021, p. 134). Essa estrutura institucional é responsável por prestar apoio técnico e financeiro aos entes federados, com orientações e atividades que abordam desde a entrada da mulher na unidade prisional até seu retorno à sociedade, incluindo atenção às

demandas relacionadas à identidade de gênero e orientação sexual (SILVA; SILVA, 2021, p. 129).

Além dos agentes governamentais federais, a execução da PNAME depende de toda a rede de atendimento às mulheres privadas de liberdade e egressas, o que inclui as Secretarias de Administração Prisional dos estados, o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) (SÁ; FLORES, 2021, p. 842).

No que se refere aos agentes não governamentais, destacam-se organizações como a Pastoral Carcerária Nacional, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), o Instituto Terra Trabalho e Cidadania, a Associação de Juízes pela Democracia e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa, que participaram das discussões em torno da construção da PNAME e continuam atuando na defesa dos direitos das pessoas encarceradas (SÁ; FLORES, 2021, p. 842). A presença desses atores é fundamental para garantir controle social e pressão por efetividade, mas sua participação tem sido progressivamente reduzida, especialmente após as mudanças de 2019.

1.5.3 Atores institucionais e arranjos de governança

A governança da PNAME envolve múltiplos atores distribuídos em diferentes níveis federativos e setores de atuação. No nível federal, os principais responsáveis são o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), que compõem o Comitê Gestor da PNAME (SÁ; FLORES, 2021, p. 842). O DEPEN, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, possui competências de execução, avaliação e monitoramento da política penitenciária nacional, coordenação específica dos estabelecimentos penais federais e assistência aos serviços penais em todo o país (FERREIRA; GINDRI, 2021, p. 90).

No nível estadual e distrital, cada unidade federativa pode criar departamentos penitenciários locais ou órgãos similares, como secretarias de administração prisional ou penitenciária, com atribuição de supervisionar e coordenar os estabelecimentos prisionais locais (FERREIRA; GINDRI, 2021, p. 90). Esses órgãos são responsáveis pela implementação concreta das diretrizes da PNAME, elaborando planos estaduais de atenção às mulheres privadas de liberdade e egressas, conforme orientação do DEPEN.

A Diretoria de Políticas Penitenciárias do DEPEN fomenta, auxilia e monitora a construção dos "Planos Estaduais de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional" nas 27 Unidades Federativas e Distrito Federal (SÁ; FLORES, 2021, p. 843). Esses planos estaduais constituem o principal instrumento de implementação da PNAME no território nacional, adaptando as diretrizes nacionais às especificidades locais. Contudo, como se verá adiante, a elaboração e execução desses planos têm enfrentado obstáculos significativos.

Além dos órgãos da administração prisional, o sistema de justiça desempenha papel fundamental na governança da PNAME. A Lei de Execução Penal estabelece que são órgãos da execução penal, vinculados ao Poder Judiciário, o Juízo da Execução, o Ministério Público e a Defensoria Pública, com atribuições de fiscalização e atuação nos processos penais individuais e coletivos (FERREIRA; GINDRI, 2021, p. 91). Núcleos Especializados das Defensorias Públicas atuam na execução penal, agindo estrategicamente em questões coletivas, a fim de estabelecer parâmetros mínimos de cumprimento de penas em alinhamento aos direitos fundamentais (FERREIRA; GINDRI, 2021, p. 91).

A atuação do sistema de justiça é particularmente relevante no contexto da PNAME, considerando que decisões judiciais podem determinar a adoção de medidas protetivas para gestantes e puérperas, como a concessão de prisão domiciliar prevista no art. 318-A do Código de Processo Penal, incluído pela Lei nº 13.769/2018. O Habeas Corpus Coletivo nº 143.641/SP, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em fevereiro de 2018, concedeu o direito de substituir a prisão preventiva pela prisão domiciliar para mães encarceradas, desde que o crime não tenha sido cometido com violência ou grave ameaça à pessoa, e não tenha sido cometido contra os próprios filhos (SÁ; FLORES, 2021, p. 845-846). Essa decisão representa marco importante na proteção da maternidade no cárcere, mas sua efetivação depende da atuação coordenada entre Judiciário, Defensoria Pública e administração prisional.

Além dos atores estatais, a governança da PNAME também envolve a rede socioassistencial e de saúde. O Sistema Único de Saúde (SUS) é responsável por garantir acesso à saúde das pessoas privadas de liberdade, incluindo atenção específica à saúde sexual e reprodutiva, pré-natal, parto e puerpério (SOARES FILHO; BUENO, 2016, p. 2006). O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por sua vez, deve assegurar proteção social às mulheres egressas e seus filhos,

facilitando o acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços de acolhimento quando necessário.

A complexidade desse arranjo de governança revela que a efetividade da PNAME não depende apenas da existência de normas ou da boa vontade de gestores, mas da capacidade de articulação em rede entre múltiplos atores, com papéis complementares e interdependentes. Quando essa articulação falha a política se fragmenta, e suas diretrizes se tornam promessas formais distantes da realidade vivida pelas mulheres gestantes e puérperas em privação de liberdade.

1.6 IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO DA PNAME: INSTRUMENTOS E DESAFIOS

1.6.1 Instrumentos de implementação: Comitê Gestor e planos estaduais

A implementação de políticas públicas exige não apenas a definição de objetivos e diretrizes, mas também a criação de instrumentos operacionais capazes de traduzir comandos normativos em ações concretas. No caso da PNAME, dois instrumentos principais foram previstos para assegurar sua execução: o Comitê Gestor, no nível federal, e os Planos Estaduais de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas, no nível estadual e distrital.

O Comitê Gestor da PNAME, instituído pela Portaria Interministerial nº 210/2014 e reestruturado pelo Decreto nº 9.871/2019, é o órgão permanente de assessoramento destinado a formular propostas sobre diretrizes, objetivos e metas da política, bem como iniciativas para garantir os direitos das mulheres, nacionais e estrangeiras, previstos na Lei de Execução Penal (SÁ; FLORES, 2021, p. 843). Atualmente, o Comitê é composto por cinco representantes do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, sendo um deles responsável pela coordenação, e dois representantes da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (SÁ; FLORES, 2021, p. 842).

Ocorre que, ainda que o Comitê Gestor tenha sido formalmente mantido após a publicação do Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu diversos colegiados da administração pública federal. Entre 2014 e 2022, a periodicidade das reuniões do Comitê se deu de maneira instável, com gradativa ausência de participação dos órgãos e setores que o compõem (SILVA; SILVA, 2021, p. 133-134). Em 2018,

ocorreram apenas duas reuniões, e em 2019, o cenário foi ainda mais grave, com registro de apenas uma reunião (SILVA; SILVA, 2021, p. 133). Esse déficit de funcionamento compromete diretamente a capacidade de coordenação, monitoramento e avaliação da política.

A redução da participação de órgãos externos ao DEPEN e à SNPM nas reuniões do Comitê também é preocupante. Conforme já mencionado, as atas das reuniões ocorridas entre 2016 e 2018 indicavam a presença de representantes de outros órgãos federais do Poder Executivo, como do Ministério da Educação (MEC) e da Secretaria de Direitos Humanos, além de membros do Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário (CGU, 2020, p. 56). Essa participação ampla, contudo, não foi observada nas atas das últimas reuniões em 2019 e 2020, o que sinaliza enfraquecimento da intersetorialidade e da legitimidade democrática da política (CGU, 2020, p. 56).

Quanto aos Planos Estaduais, eles constituem o principal instrumento de implementação da PNAME no território nacional, pois adaptam as diretrizes, objetivos e metas da política nacional às especificidades locais. A construção desses planos é fomentada, auxiliada e monitorada pela Diretoria de Políticas Penitenciárias do DEPEN, por meio da Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos (DIAMGE), nas 27 Unidades Federativas e Distrito Federal (SÁ; FLORES, 2021, p. 843).

O primeiro ciclo de planos estaduais ocorreu entre 2017 e 2018, mas o diagnóstico sobre sua implementação revela fragilidades graves. Pesquisa publicada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na série "Justiça Presente", sobre a implementação da PNAME pelos estados, conforme dispõe a Portaria, revelou "a inexistência de qualquer ação específica para o encarceramento feminino em cerca de 5 estados, e que em 8 estados não há nenhuma política para mulheres, em outros 3 estados não começaram a implantação da PNAME; dentre os que iniciaram, um terço não constituiu seu grupo gestor estadual, instância para garantir representatividade e diversidade de atores na definição de estratégias" (SILVA; SILVA, 2021, p. 128).

Esse diagnóstico aponta para um cenário de "baixo atendimento das peculiaridades do encarceramento feminino, omissão estatal para pensar além de separação de celas e muros, e fragilidade do processo de implantação da PNAME, somado à inexistência dos grupos gestores da política na maioria dos estados, baixa

interlocução dos órgãos da administração penitenciária com outras instâncias da Administração Pública, e sociedade civil, precarizando os arranjos institucionais constituídos para a execução dela" (SÁ; FLORES, 2021, p. 838-839).

A ausência de comitês gestores estaduais na maioria das unidades federativas compromete gravemente a implementação da PNAME, pois esses comitês são fundamentais para garantir a articulação local entre os diversos órgãos envolvidos, a participação da sociedade civil e o monitoramento das ações. Sem essas instâncias, a política tende a se resumir a iniciativas pontuais e desarticuladas, sem continuidade ou impacto estrutural.

Em 2020, o DEPEN disponibilizou edital para a contratação de consultores especialistas, por meio de Acordo de Cooperação Técnica Internacional firmado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para apoiar a construção de metodologia dos Planos Estaduais, com diagnósticos, metas e indicadores mensuráveis, em consonância com as diretrizes, objetivos e metas da PNAME e a recomendação da Controladoria-Geral da União (SÁ; FLORES, 2021, p. 840). Essa iniciativa representa esforço importante para padronizar e qualificar os planos estaduais, mas sua efetividade dependerá da adesão dos estados e da disponibilidade de recursos financeiros e humanos para implementar as ações planejadas.

1.6.2 Mecanismos de monitoramento: indicadores, relatórios e plano de trabalho

No desenho normativo da PNAME, o monitoramento foi previsto como tarefa do Comitê Gestor, especialmente por meio da produção de relatórios e do acompanhamento das metas e instrumentos de implementação

A Portaria Interministerial nº 210/2014 prevê, em seu art. 6º, que o Comitê Gestor da PNAME deve produzir relatórios anuais de avaliação do cumprimento da política (BRASIL, 2014). Contudo, o relatório de avaliação produzido pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2020 constatou que esses relatórios não foram produzidos: "não foram encontradas atividades de monitoramento da SNPM e do DEPEN no sentido da verificação que foi proposta. O Comitê Gestor também não produziu os relatórios anuais de avaliação que são previstos nos normativos da PNAME" (CGU, 2020, p. 54).

Essa ausência de relatórios anuais compromete gravemente a capacidade de avaliação da política, pois impede que se conheça, de forma sistemática e periódica,

quais ações foram efetivamente implementadas, quais resultados foram alcançados e quais dificuldades persistem. Sem esse acompanhamento regular, a PNAME funciona às cegas, sem instrumentos adequados para correção de rumos ou aprimoramento de estratégias.

Além dos relatórios anuais, a elaboração de indicadores e metas mensuráveis é fundamental para o monitoramento da política. O plano de trabalho da PNAME, constituído apenas em 29 de outubro de 2020, seis anos após a publicação da portaria que instituiu a política, representa avanço nesse sentido, pois estabelece metas, objetivos, prazos e indicadores de monitoramento (SÁ; FLORES, 2021, p. 835-836). Ante a necessidade de criação de indicadores e metas mensuráveis relacionados aos objetivos da PNAME, considera-se fundamental a organização e efetivação do plano de trabalho para monitoramento e avaliação dos índices da política (SILVA; SILVA, 2021, p. 124).

O plano de trabalho orienta que as ações atuais do DEPEN estão direcionadas para a avaliação e monitoramento dos Planos Estaduais de atenção às mulheres encarceradas e egressas e para a efetivação do projeto "Mulheres Livres", instituído pelo DEPEN, visando desencarcerar mulheres privadas de liberdade que estão gestantes ou são mães de crianças na primeira infância (SILVA; SILVA, 2021, p. 129-130). Embora tenham sido envidados esforços nas ações em razoável articulação com os estados, as atividades carecem de instrumentos formais que detalhem os indicadores e as metas a serem alcançadas, o que prejudica ou impossibilita a análise dos progressos e problemas na execução (CGU, 2020, p. 54).

A CGU, em seu relatório de avaliação de 2020, destacou que "a ausência de definição dos atributos do planejamento (objetivos, metas, indicadores) prejudica ou impede a análise dos progressos e dos problemas de execução das ações" (CGU, 2020, p. 54). Essa constatação evidencia que a PNAME, apesar de existir formalmente desde 2014, operou durante anos sem instrumentos básicos de planejamento e monitoramento, o que compromete profundamente sua efetividade.

As proposições de indicadores de monitoramento e avaliação objetivam a formação de instrumentos-modelo para verificação de processos e resultados (CGU, 2020, p. 54). Contudo, a tardia elaboração desses indicadores, ocorrida apenas em 2020, revela déficit estrutural de gestão e governança da política. Além disso, a falta de disponibilização de recursos orçamentários pela SNPM e a baixa execução

financeira do plano orçamentário utilizado pelo DEPEN também são problemas identificados pela CGU (CGU, 2020, p. 55).

Outro aspecto crítico do monitoramento da PNAME refere-se à coleta e divulgação de dados sobre a população carcerária feminina e suas especificidades. A coleta e divulgação de dados sobre a população carcerária e suas singularidades é uma inconstância no Brasil (FERREIRA; GINDRI, 2021, p. 93). O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), mantido pelo DEPEN, foi atualizado em 2020 com dados referentes a julho de 2019, depois de quase quatro anos sem atualização (FERREIRA; GINDRI, 2021, p. 93).

A ausência de dados precisos sobre gestantes e puérperas no sistema prisional é particularmente grave. O relatório InfoPen Mulheres de 2019, referente aos dados de 2017, não dispõe de informações detalhadas sobre a quantidade de mulheres gestantes e puérperas em privação de liberdade, tampouco sobre as condições de atendimento a essas mulheres e seus filhos (FERREIRA; GINDRI, 2021, p. 94). Essa lacuna informacional compromete a capacidade de formulação de políticas públicas adequadas e de monitoramento de sua implementação.

1.6.3 Especificidades do Distrito Federal

O Distrito Federal possui arranjo institucional peculiar em matéria de administração penitenciária, pois concentra competências estaduais e municipais em razão de sua natureza de ente federativo híbrido. A administração penitenciária do Distrito Federal é de competência da Secretaria de Administração Penitenciária, que possui, dentre suas atribuições, a expedição das normas e organização dos procedimentos das 7 unidades que estão sob sua competência: Centro de Detenção Provisória (CDP); Centro de Internamento e Reeducação (CIR); Penitenciária do DF – I (PDF – I); Penitenciária do DF – II (PDF-II); Penitenciária Feminina do DF (PFDF); Centro de Progressão Penitenciária – CPP; Diretoria Penitenciária de Operações Especiais (DPOE) (FERREIRA; GINDRI, 2021, p. 99).

O Distrito Federal possui um "Regimento Interno dos Estabelecimentos Penais" desde 1988, que regula, dentre outras questões, o exercício das sanções no estabelecimento prisional. A visita é um evento que aparece no regimento sob três formas: como direito, conforme previsto na LEP; como favor, concedido pela Diretoria do Estabelecimento, inclusive fora dos horários e dias estabelecidos; e como possibilidade de restrição por sanção, já que entre as penalidades aplicadas pelo

regime disciplinar da prisão está a suspensão ou restrição dos direitos do art. 41 da LEP – dentre eles, a visita; e, nas sanções secundárias, a perda dos favores (FERREIRA; GINDRI, 2021, p. 101-102).

A regulação sobre visitação no Distrito Federal é relevante para a análise da implementação da PNAME, pois o direito à convivência familiar, assegurado constitucionalmente às crianças e adolescentes, articula-se diretamente com as condições de visitação de gestantes e puérperas em privação de liberdade. A Portaria VEP nº 8/2016, atualmente vigente sobre a visitação no Distrito Federal, está fundamentada em diversos dispositivos legais, dentre eles a modificação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) promovida pela Lei nº 13.509/2017 (FERREIRA; GINDRI, 2021, p. 103).

A portaria autoriza a entrada de menores de 18 anos apenas para visitar pais e mães em cumprimento de pena, e sempre acompanhadas de responsável. Além disso, enteados e enteadas são equiparados aos filhos desde que haja comprovação e, caso a criança seja vista desacompanhada, haverá a interrupção da visita e possível suspensão (FERREIRA; GINDRI, 2021, p. 103). Essas regras evidenciam preocupação com a proteção da criança, mas também podem, na prática, dificultar o exercício do direito à convivência familiar.

No que se refere especificamente à implementação da PNAME no Distrito Federal, os dados disponíveis indicam que 100% das Unidades Mistas possuem dependências adequadas para a visitação de familiares de mulheres encarceradas, segundo o INFOPEN (FERREIRA; GINDRI, 2021, p. 94). Contudo, a mera existência de dependências para visitação não é suficiente para assegurar condições adequadas de cumprimento de pena para gestantes e puérperas, sendo necessário verificar se há estrutura específica para gestantes, berçários, acompanhamento médico no pré-natal e puerpério, entre outros aspectos.

A Nota Técnica nº 17/2020 do DEPEN, que versa sobre os procedimentos específicos e recomendações para a custódia de mulheres no sistema prisional, busca a identificação das mulheres mães de crianças e adolescentes, principalmente as mães de crianças até 12 anos, o registro sobre a localização dos filhos, a condição de gravidez ou puérpera, e informações sobre a saúde dos filhos, dentre outras (CNJ, 2020, p. 78-79). A aplicação efetiva dessa nota técnica no Distrito Federal depende da capacidade da Secretaria de Administração Penitenciária de implementar os

procedimentos recomendados e de articular-se com as redes de saúde e assistência social.

Diante da lacuna de dados públicos específicos sobre gestantes e puérperas no sistema prisional do Distrito Federal e sobre as condições de atenção materno-infantil no cumprimento da pena, o recorte empírico do presente trabalho privilegia a análise da judicialização do tema, mediante exame de decisões no âmbito do TJDFT, STJ e STF, como estratégia metodológica para identificar padrões de fundamentação e dificuldades de incorporação das diretrizes da PNAME no sistema de justiça.

CAPÍTULO 2 - GESTANTES E PUÉRPERAS EM PRIVAÇÃO DE LIBERDADE NO DISTRITO FEDERAL: ENTRE MARCOS NORMATIVOS E INEFETIVIDADE

A centralidade conferida à maternidade e à primeira infância no debate penal contemporâneo, sobretudo quando articulada à prisão preventiva de mulheres, evidencia um campo de tensão entre, de um lado, a expansão de instrumentos normativos e decisões estruturantes e, de outro, a persistência de práticas decisórias e institucionais que mantêm a lógica do encarceramento como resposta prioritária, mesmo quando a privação de liberdade incide sobre gestantes, puérperas e mães de crianças pequenas. A literatura que examina o Distrito Federal, ao partir da proteção da primeira infância como eixo de análise, chama atenção para a invisibilidade do tema no sistema de justiça e para a necessidade de compreender, de modo empírico, como a substituição da prisão preventiva por medidas menos gravosas, notadamente a prisão domiciliar, é ou não concretizada no plano local (FERREIRA, 2022, p. 417; 420).

Ao delimitar esse problema, torna-se metodologicamente relevante reconhecer que a proteção da primeira infância, quando transposta para o contexto prisional, demanda leitura integrada de marcos legais, de diretrizes administrativas, incluindo a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE), examinada no Capítulo 1, e de decisões judiciais paradigmáticas, pois a tutela normativa não se esgota na existência formal de regras: ela se mede por sua capacidade de reorganizar rotinas decisórias, constranger arbitrariedades e induzir políticas públicas intersetoriais. Nesse sentido, análises que tomam o encarceramento provisório como objeto, inclusive em conjunturas críticas como a pandemia, evidenciam que a efetividade normativa depende de mecanismos de implementação e monitoramento capazes de alcançar a prática cotidiana de audiências de custódia, fundamentações judiciais e gestão do risco no processo penal, sob pena de manutenção do encarceramento como padrão decisório (FERREIRA, 2023, p. 8).

2.1 A PROTEÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA NO CONTEXTO PRISIONAL: MARCOS NORMATIVOS E SUAS INSUFICIÊNCIAS

No campo das políticas de desencarceramento e das medidas cautelares no processo penal, um marco decisivo para a compreensão do tema reside na reconfiguração legislativa que passou a valorizar alternativas à prisão e a racionalizar o uso da cautelar máxima. A literatura acadêmica destaca que a Lei nº 12.403/2011 foi um ponto de inflexão ao prever medidas cautelares diversas da prisão e ao estabelecer a prisão preventiva como exceção, abrindo espaço, no plano normativo, para uma abordagem menos encarceradora. Ainda que tal marco não tenha sido concebido exclusivamente para a situação de mulheres gestantes e mães, ele compõe o pano de fundo jurídico que possibilita, em tese, a substituição da prisão preventiva por outras cautelares, inclusive a prisão domiciliar, quando presentes requisitos de adequação e proporcionalidade (FERREIRA, 2022, p. 424).

A Lei nº 12.403/2011, que entrou em vigor em 4 de julho de 2011, representou uma das mais significativas reformas processuais penais das últimas décadas, alterando 32 artigos do Código de Processo Penal e revogando, integral ou parcialmente, nove dispositivos (FEDATO; SANTIN, 2017, p. 2). Antes dessa reforma, o ordenamento processual penal brasileiro operava sob um sistema binário ou bipolar, no qual ao magistrado restavam apenas duas alternativas diante da prisão em flagrante: decretar a prisão preventiva ou conceder liberdade provisória ao investigado ou acusado. Essa bipolaridade, herança do autoritarismo marcante no Direito Penal e Processual Penal brasileiro, caracterizado pela inquisitorialidade, ocasionava grave prejuízo tanto à liberdade ambulatoria do autor do fato quanto à eficácia do próprio Sistema Processual Penal, na medida em que a medida mais adotada era, invariavelmente, a prisão cautelar, especificamente a preventiva (EMERJ, 2011, p. 52).

A reforma legislativa introduziu, no artigo 319 do Código de Processo Penal, nove medidas cautelares diversas da prisão, estabelecendo uma polimorfologia cautelar destinada a oferecer ao julgador um leque de opções com diferentes graus de restrição de liberdade (FEDATO; SANTIN, 2017, p. 3). As medidas previstas incluem, entre outras: comparecimento periódico em juízo; proibição de acesso ou frequência a determinados lugares; proibição de manter contato com pessoa determinada; proibição de ausentar-se da Comarca; recolhimento domiciliar no

período noturno e nos dias de folga; suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira; internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça; fiança; e monitoração eletrônica.

A principal inovação trazida pela Lei nº 12.403/2011, contudo, não reside apenas no acréscimo quantitativo de medidas ao sistema processual penal, mas na introdução de uma nova lógica processual que estabelece a prisão preventiva como ultima ratio das medidas cautelares, por ser a mais gravosa e extrema das cautelares de cunho pessoal (FEDATO; SANTIN, 2017, p. 4). O artigo 282 do Código de Processo Penal passou a exigir que as medidas cautelares sejam aplicadas observando-se dois critérios fundamentais: necessidade para aplicação da lei penal, para a investigação ou a instrução criminal e, nos casos expressamente previstos, para evitar a prática de infrações penais (inciso I); e adequação da medida à gravidade do crime, circunstâncias do fato e condições pessoais do indiciado ou acusado (inciso II). Além disso, o parágrafo 6º do mesmo artigo estabelece que a prisão preventiva será determinada quando não for cabível a sua substituição por outra medida cautelar, instituindo, assim, a subsidiariedade da prisão em relação às demais medidas.

Essa reconfiguração normativa buscou incorporar ao sistema processual penal brasileiro diversos princípios que já eram reclamados pela doutrina e jurisprudência, entre os quais se destacam: o princípio da presunção de inocência, assegurado constitucionalmente no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal de 1988; o princípio da excepcionalidade da prisão cautelar; o princípio da proporcionalidade e da necessidade das medidas restritivas de liberdade; e o princípio da adequação da medida ao caso concreto (FEDATO; SANTIN, 2017, p. 5). Como observam os autores, posteriormente à lei passou-se a dar mais privilégio à liberdade individual, respeitando-se os preceitos dispostos na legislação (FEDATO; SANTIN, 2017, p. 6), o que representa avanço significativo na conformação do processo penal aos ditames constitucionais.

A doutrina processual penal contemporânea tem enfatizado que a Lei nº 12.403/2011 procurou adequar as normas processuais penais, no que se refere à prisão, medidas cautelares e liberdade provisória, às normas e princípios previstos na Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, a liberdade constitui a regra e, como tal, deve ser tutelada pelos ordenamentos infraconstitucionais, de modo que ninguém

poderá ter sua liberdade cerceada senão quando preso em flagrante delito ou por ordem escrita e devidamente fundamentada por autoridade judicial competente, ou ainda, antes de sentença penal condenatória transitada em julgado (PORTELA, 2011, p. 2). A nova sistemática, portanto, sinaliza com o respeito aos princípios da tipicidade da prisão cautelar, da duração razoável desta, da dignidade humana dos presos, da duração razoável do processo e da presunção constitucional de inocência.

2.1.1 A insuficiência dos marcos normativos e a persistência da cultura do encarceramento

Contudo, a literatura especializada também aponta que a mera existência normativa das medidas cautelares alternativas não foi suficiente para romper com a cultura do encarceramento que marca o sistema de justiça criminal brasileiro. Estudos empíricos demonstram que, apesar dos aspectos positivos da reforma, ocorreu, em muitos casos, uma banalização das medidas cautelares diversas da prisão, que passaram a ser aplicadas de forma rotineira e sem a devida fundamentação quanto à sua necessidade e adequação ao caso concreto. Pesquisa realizada pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) revelou que 99% dos presos que passaram por audiências de custódia no país permaneceram sob alguma forma de controle penal do Estado por meio de medidas cautelares pessoais, seja a prisão preventiva, seja alguma das medidas alternativas à prisão cautelar previstas no artigo 319 do Código de Processo Penal (IBCCRIM, 2019, p. 1).

Esses dados lançam luz sobre um problema pouco discutido e até mesmo naturalizado na prática do sistema de justiça criminal brasileiro: a banalização das chamadas medidas cautelares alternativas à prisão. Como observa criticamente a análise do IBCCRIM, a Lei 12.403/2011 não foi capaz de romper com o binômio prisão liberdade antes vigente, mas serviu para reforçar a dissociação entre presunção de inocência e o processo penal, impondo uma expectativa de que o Estado deve manter sob controle e supervisão a pessoa acusada de um crime (IBCCRIM, 2019, p. 3). Tornou-se, assim, absolutamente comum a existência de decisões judiciais impositivas de medidas cautelares pessoais, independentemente da presença dos requisitos legais de necessidade e adequação estabelecidos no artigo 282 do Código de Processo Penal.

A insuficiência desses marcos, contudo, revela-se quando se observa que a racionalidade de substituição da prisão por cautelares alternativas permanece frequentemente capturada por uma cultura decisória de encarceramento como regra, na qual a cautelaridade assume contornos punitivos, e não estritamente instrumentais. Em formulação que expõe essa permanência cultural, registra-se que a naturalização do encarceramento opera como obstáculo à efetivação de medidas alternativas e à concretização de uma política de proteção materno infantil no sistema de justiça, pois desloca o centro da decisão do risco processual para uma lógica de reprovação moral e de gestão seletiva da punição (FERREIRA, 2022, p. 428).

A persistência da cultura do encarceramento no sistema de justiça brasileiro encontra eco nos dados sobre a população carcerária feminina. Segundo Santos e Rezende (2020), o encarceramento feminino no Brasil apresenta características específicas que revelam a seletividade do sistema penal e a inadequação das respostas estatais às necessidades das mulheres privadas de liberdade. As autoras apontam que a maior parte dessas detentas são mães ou gestantes, pobres, de baixa escolaridade, vulneráveis e com famílias desestruturadas, e que a maioria da população carcerária feminina não se encontra reclusa por crimes graves ou violentos, mas sim, a maioria deles, por tráfico de entorpecentes, geralmente por influência de seus companheiros.

Essa realidade torna-se ainda mais problemática quando se considera que as penitenciárias foram projetadas por e para homens, sem consideração adequada às especificidades femininas, especialmente no que se refere à maternidade (SANTOS; REZENDE, 2020). A falta de infraestrutura apropriada, de assistência pré-natal e pós-gestacional, bem como a imposição de condições que limitam o convívio da criança com a mãe, revelam a invisibilidade da mulher no sistema prisional brasileiro e o descaso sistemático com seus direitos fundamentais.

2.1.2 A pandemia de COVID-19 como teste de estresse institucional: a Recomendação CNJ nº 62/2020

No âmbito administrativo e de governança judiciária, a pandemia de COVID-19 funcionou como um teste de estresse das capacidades institucionais de reduzir danos e preservar direitos no cárcere, recolocando a proteção de grupos vulnerabilizados no centro de recomendações e protocolos. A esse respeito, destaca-se a Recomendação

nº 62/2020 do Conselho Nacional de Justiça como parâmetro relevante para indução de revisões cautelares e mitigação de riscos sanitários, especificamente por exigir resposta articulada e célere do sistema de justiça. A análise de decisões no período indica que, embora o CNJ tenha produzido orientação explícita, a materialização dessa diretriz esbarrou em resistências, em déficits de fundamentação e em uma compreensão restritiva do alcance da recomendação (FERREIRA, 2023, p. 8).

A Recomendação CNJ nº 62/2020 foi editada em 17 de março de 2020, poucos dias após a declaração de pandemia pela Organização Mundial da Saúde, e teve por objetivo orientar os tribunais e magistrados a respeito da adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Entre suas principais diretrizes, a Recomendação estabeleceu a necessidade de reavaliação das prisões provisórias, especialmente em relação aos grupos de risco, incluindo gestantes, lactantes, mães ou pessoas responsáveis por criança de até doze anos ou por pessoa com deficiência, bem como pessoas com idade igual ou superior a 60 anos.

O documento representou reconhecimento institucional explícito de que o ambiente carcerário, marcado pela superlotação, precariedade de condições sanitárias e insuficiência de recursos de saúde, apresentava risco agravado de contágio e letalidade em contexto pandêmico, exigindo, portanto, medidas urgentes de desencarceramento seletivo. A Recomendação também instituiu a necessidade de criação ou fortalecimento de comitês de monitoramento e acompanhamento das medidas adotadas, evidenciando a preocupação com a efetiva implementação das diretrizes estabelecidas.

No entanto, estudos que analisaram a aplicação da Recomendação CNJ nº 62/2020 demonstram que sua efetividade foi limitada por diversos fatores. Ferreira (2023), ao examinar especificamente o contexto das audiências de custódia no Distrito Federal durante a pandemia, constatou que, embora tenha havido algum aumento na concessão de liberdades provisórias e na aplicação de medidas cautelares alternativas à prisão, a magnitude desse aumento foi insuficiente para produzir mudança significativa no padrão decisório predominante. A autora identifica que a manutenção de altas taxas de prisão preventiva, mesmo diante do contexto emergencial de saúde pública, revela a força da cultura encarceratória e a resistência institucional à implementação efetiva de diretrizes voltadas ao desencarceramento.

Essa resistência manifesta-se de diversas formas, incluindo a aplicação restritiva dos critérios de elegibilidade para revisão prisional, a exigência de documentação probatória excessiva e muitas vezes inacessível às pessoas presas, e a persistência de fundamentações genéricas que invocam a gravidade abstrata do delito ou a necessidade de garantir a ordem pública sem demonstração concreta dos requisitos legais para manutenção da prisão cautelar. Além disso, a ausência de mecanismos efetivos de monitoramento e controle sobre as decisões proferidas em audiências de custódia contribui para que as orientações do CNJ permaneçam no plano retórico, sem capacidade de induzir mudanças sustentáveis na prática decisória (FERREIRA, 2023).

2.1.3 A Resolução CNJ nº 369/2021 e os mecanismos de implementação das ordens coletivas de habeas corpus

A continuidade do esforço normativo e administrativo do CNJ também se expressa na edição de instrumentos posteriores voltados a grupos específicos, incluindo mulheres gestantes, puérperas e responsáveis por crianças, como forma de densificar parâmetros para substituição da prisão e para organização de fluxos de implementação. A análise registra que, a partir da Recomendação nº 62/2020, o CNJ editou a Resolução nº 369/2021 específica para a temática, indicando que o enfrentamento da questão depende de diretrizes mais operacionais e de instrumentos voltados ao monitoramento e à padronização de respostas institucionais. Ainda assim, o problema central persiste: normas e resoluções podem se multiplicar sem que, por si, alterem a prática decisória, sobretudo quando não há controle efetivo sobre fundamentações genéricas e sobre critérios de excepcionalização (FERREIRA, 2023, p. 8).

A Resolução nº 369, de 19 de janeiro de 2021, estabeleceu 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 artigos 318 e 318-A do Código de Processo Penal, e em cumprimento às ordens coletivas de habeas corpus concedidas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs nº 143.641/SP e nº 165.704/DF (CNJ, 2021, art. 1º). A resolução representou avanço significativo na medida em que procurou operacionalizar, por meio de comandos específicos e detalhados, as determinações genéricas contidas nos habeas corpus

coletivos do STF, que, embora constituíssem precedentes vinculantes, careciam de regulamentação quanto aos procedimentos concretos de implementação.

Entre as principais diretrizes estabelecidas pela Resolução nº 369/2021, destacam-se: (i) a determinação de que os sistemas eletrônicos de registro e controle processual dos tribunais devem incluir campos específicos para identificação de custodiadas gestantes, mães ou responsáveis por crianças ou pessoas com deficiência, bem como de custodiados que sejam pais ou responsáveis, com a finalidade de facilitar o rastreamento e o acompanhamento dessas situações (art. 2º); (ii) a criação de comissões interinstitucionais permanentes em cada unidade da federação para acompanhamento da implementação das decisões do STF nos HCs coletivos (art. 3º); (iii) o estabelecimento de fluxos para rastreamento e acompanhamento das decisões que tratem da substituição de prisão preventiva, bem como da saída antecipada dos regimes fechado e semiaberto (art. 8º, I); e (iv) a instituição, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, de Comissão Permanente Interinstitucional para acompanhamento e sistematização em nível nacional dos dados referentes ao cumprimento das ordens coletivas de habeas corpus (art. 9º).

A ênfase da Resolução nº 369/2021 em mecanismos de monitoramento, rastreamento e sistematização de dados evidencia o reconhecimento, por parte do CNJ, de que a mera proclamação normativa de direitos é insuficiente para garantir sua efetivação. A criação de obrigações instrumentais, como a inclusão de campos específicos nos sistemas processuais eletrônicos e a instituição de comissões permanentes de acompanhamento, busca viabilizar o controle concreto sobre a aplicação das diretrizes protetivas, permitindo identificar padrões de denegação, lacunas de implementação e eventuais resistências institucionais. Trata-se, portanto, de estratégia de governança judiciária que procura superar a fragmentação decisória característica do sistema de justiça brasileiro, marcado pela autonomia funcional dos magistrados e pela ausência histórica de mecanismos efetivos de padronização e uniformização de práticas decisórias em matéria cautelar.

O Manual da Resolução CNJ nº 369/2021, publicado em janeiro de 2022, complementou as diretrizes estabelecidas pela resolução ao fornecer orientações práticas detalhadas para os tribunais e magistrados quanto à implementação de seus dispositivos. O Manual encontra-se dividido em cinco capítulos que abordam: (i) o público beneficiário da Resolução e as razões para a substituição ou não decretação

da prisão provisória de adultos; (ii) o marco normativo que ampara tais medidas; (iii) as diretrizes para identificação e registro de informações sobre o público beneficiário; (iv) elementos para facilitar a tomada de decisão judicial, incluindo propostas de entrevistas e formulários; e (v) diretrizes para o monitoramento e cumprimento da Resolução (CNJ, 2022).

Entre as orientações práticas mais relevantes do Manual, destaca-se a proposição de que os hospitais e demais estabelecimentos de atenção à saúde de gestantes devem comunicar imediatamente ao juízo competente sempre que for identificada gestante, puérpera ou lactante sob custódia, para que seja providenciada, com urgência, a análise da possibilidade de substituição da prisão ou aplicação de outras medidas previstas na Resolução. O Manual também estabelece fluxos específicos para a atuação das defensorias públicas, do Ministério Público e dos órgãos de assistência social, evidenciando que a efetivação dos direitos reconhecidos no HC 143.641 e na Resolução CNJ nº 369/2021 depende da articulação interinstitucional e da atuação proativa de todos os atores do sistema de justiça.

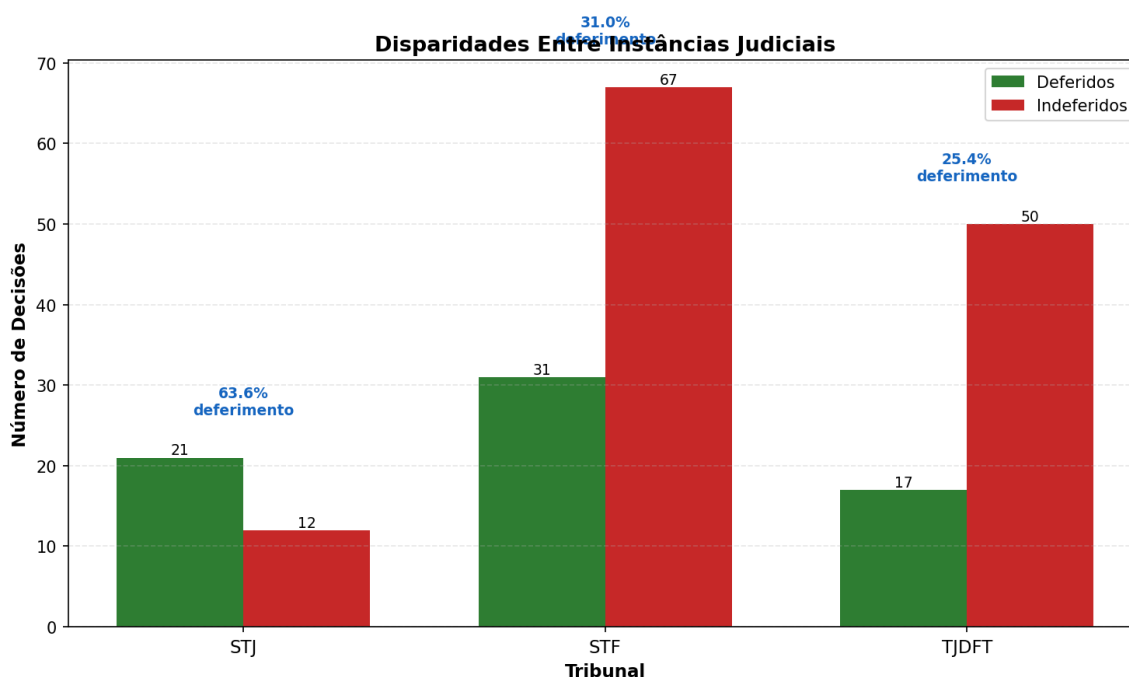
Contudo, a efetividade da Resolução nº 369/2021, assim como da Recomendação nº 62/2020, depende não apenas de sua existência formal, mas da capacidade institucional dos tribunais de implementar os fluxos e procedimentos nela previstos, bem como da vontade política de priorizar o tema da maternidade e da primeira infância no contexto prisional. Estudos empíricos posteriores à edição da resolução demonstram que sua aplicação tem sido desigual entre os estados, com variações significativas quanto à criação das comissões interinstitucionais, à implementação dos sistemas de rastreamento e à efetiva concessão de prisões domiciliares ou saídas antecipadas para mulheres gestantes e mães.

O próprio CNJ, ao lançar em setembro de 2022 painel de monitoramento da Resolução nº 369/2021, reconheceu as dificuldades persistentes de implementação. Os dados revelaram que, mesmo quatro anos após a decisão do STF no HC 143.641, ainda havia pelo menos 225 gestantes e lactantes em estabelecimentos prisionais em dezembro de 2021, segundo o Cadastro de Grávidas e Lactantes do CNJ. Além disso, no início da pandemia, o Executivo federal identificou que 12.821 mulheres presas tinham filhos menores de 12 anos, mas os dados não fazem separação do tipo de prisão, se cautelar, provisória ou cumprimento de pena (CNJ, 2022).

Essa constatação reforça o argumento central desta dissertação: a existência de marcos normativos protetivos, por mais robustos e detalhados que sejam, não garante, por si só, sua tradução em práticas decisórias efetivamente comprometidas com a proteção da maternidade e da primeira infância no sistema prisional. Como ressaltou o Ministro Gilmar Mendes durante sessão da 2ª Turma do STF em junho de 2021, é necessário seguir pautando o tema devido à escassez de informações e a uma certa resistência para implementação das ordens dos HCs, assim como da jurisprudência do STF em relação ao tema (CNJ, 2022).

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

Figura 2 – Disparidades Entre Instâncias Judiciais



Os dados revelam um paradoxo estrutural no sistema de justiça: o STJ, instância intermediária, é o tribunal mais protetivo (63,6% de deferimento), enquanto o STF — que criou o precedente vinculante — defere em apenas 31,6% dos casos, e o TJDFT, que decide em primeiro plano, apresenta o pior desempenho, com apenas 25,4% de deferimento.

Isso inverte a lógica hierárquica esperada: quanto mais alta a corte que estabeleceu a regra, menor a taxa de sua aplicação. O STF defere menos que o STJ

e pouco mais que o TJDF, o que evidencia que a vinculação formal ao precedente não produziu uniformidade decisória.

A disparidade entre STJ (21 deferidos, 12 indeferidos) e TJDF (17 deferidos, 50 indeferidos) é especialmente reveladora: ambos analisam casos individuais, mas o tribunal local nega o benefício em 74,6% das vezes, demonstrando que a resistência ao HC 143.641/SP é mais intensa justamente onde as decisões têm impacto mais imediato e direto sobre a liberdade das mulheres.

O STF, por sua vez, com 67 indeferimentos contra 31 deferimentos, evidencia que mesmo ao julgar recursos contra denegações já proferidas por instâncias inferiores, a Corte referenda o encarceramento na maioria dos casos — o que aprofunda o esvaziamento prático do próprio precedente que criou.

2.1.4 Fatores estruturais que obstaculizam a efetivação dos marcos normativos protetivos

A partir dessa moldura, a proteção à primeira infância no cárcere deve ser compreendida não apenas como enunciado valorativo, mas como compromisso institucional que demanda operacionalização: identificação de casos, produção de prova e documentação adequadas, integração de bancos de dados e, sobretudo, racionalidade judicial de substituição da prisão preventiva. Quando tais dimensões falham, a norma tende a operar como lembrança retórica, sem capacidade de romper a seletividade concreta da cautelaridade e sem produzir mudanças sustentáveis no desenho de implementação, especialmente em unidades federativas nas quais a infraestrutura prisional e os serviços de saúde e assistência não se orientam, de forma consistente, pelas especificidades de gênero e maternidade (FERREIRA, 2022, p. 428; FERREIRA, 2023, p. 8).

O percurso normativo que se estende da Lei nº 12.403/2011, passando pela Recomendação CNJ nº 62/2020, até a Resolução CNJ nº 369/2021, revela um movimento progressivo de adensamento das diretrizes protetivas voltadas à proteção da maternidade e da primeira infância no contexto da prisão preventiva. Cada um desses marcos normativos buscou, a seu modo, enfrentar as insuficiências dos instrumentos anteriores, seja ampliando o leque de medidas cautelares disponíveis, seja estabelecendo critérios mais objetivos para sua aplicação, seja criando mecanismos de monitoramento e controle. Contudo, a persistência de altos índices

de encarceramento feminino, a aplicação assimétrica das medidas cautelares alternativas e a manutenção em prisão preventiva de mulheres gestantes, puérperas e mães de crianças pequenas, mesmo quando presentes os requisitos legais para substituição, evidenciam que a distância entre a promessa normativa e a realidade decisória permanece significativa.

Essa distância não pode ser atribuída exclusivamente à má fé ou ao desconhecimento dos operadores do direito. Ela resulta, em grande medida, de fatores estruturais que transcendem a vontade individual dos magistrados, incluindo: (i) a sobrecarga do sistema de justiça, que dificulta a análise individualizada e aprofundada de cada caso; (ii) a insuficiência de informações sobre a situação concreta das mulheres presas e de seus filhos, decorrente da precariedade dos sistemas de registro e da falta de integração entre os bancos de dados do Poder Judiciário, do sistema prisional e da rede de assistência social; (iii) a inexistência ou fragilidade de políticas públicas intersetoriais que deveriam dar suporte à aplicação das medidas cautelares alternativas, como programas de acompanhamento social, serviços de saúde mental e dispositivos de proteção à primeira infância; e (iv) a persistência de concepções estereotipadas sobre maternidade, que influenciam a forma como os magistrados avaliam a adequação ou merecimento das mulheres para o benefício da prisão domiciliar.

A literatura especializada em encarceramento feminino tem chamado atenção para a invisibilidade da mulher no sistema prisional brasileiro, esquecida no tempo e no espaço (CARVALHO; JARDILINO, 2019). Essa invisibilidade manifesta-se não apenas na inadequação física das instalações prisionais, mas também na ausência de políticas específicas de gênero, na insuficiência de dados e estatísticas desagregados por sexo e nas dificuldades de acesso a serviços básicos de saúde, educação e assistência social. No contexto específico da maternidade no cárcere, essa invisibilidade torna-se ainda mais problemática, pois afeta não apenas a mulher presa, mas também seus filhos e filhas, que se tornam vítimas colaterais do encarceramento.

Como demonstram Almeida e Gomes (2018), o processo de implementação de políticas públicas envolve múltiplas etapas e atores, e seu sucesso depende não apenas da adequação do desenho normativo, mas da capacidade institucional de traduzir as diretrizes formais em práticas concretas. No caso das políticas de proteção

à maternidade no sistema prisional, a complexidade é agravada pela necessidade de coordenação interinstitucional e intersetorial, envolvendo órgãos do Poder Judiciário, do sistema prisional, da saúde, da assistência social e da defesa de direitos, cada qual com suas lógicas operacionais, prioridades e constrangimentos orçamentários.

Estabelecidos os limites e insuficiências dos marcos normativos infralegais, cumpre examinar a decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal que buscou conferir densidade constitucional e caráter vinculante à proteção da primeira infância no contexto da prisão preventiva, reorientando a prática decisória nacional a partir de parâmetros objetivos de substituição cautelar.

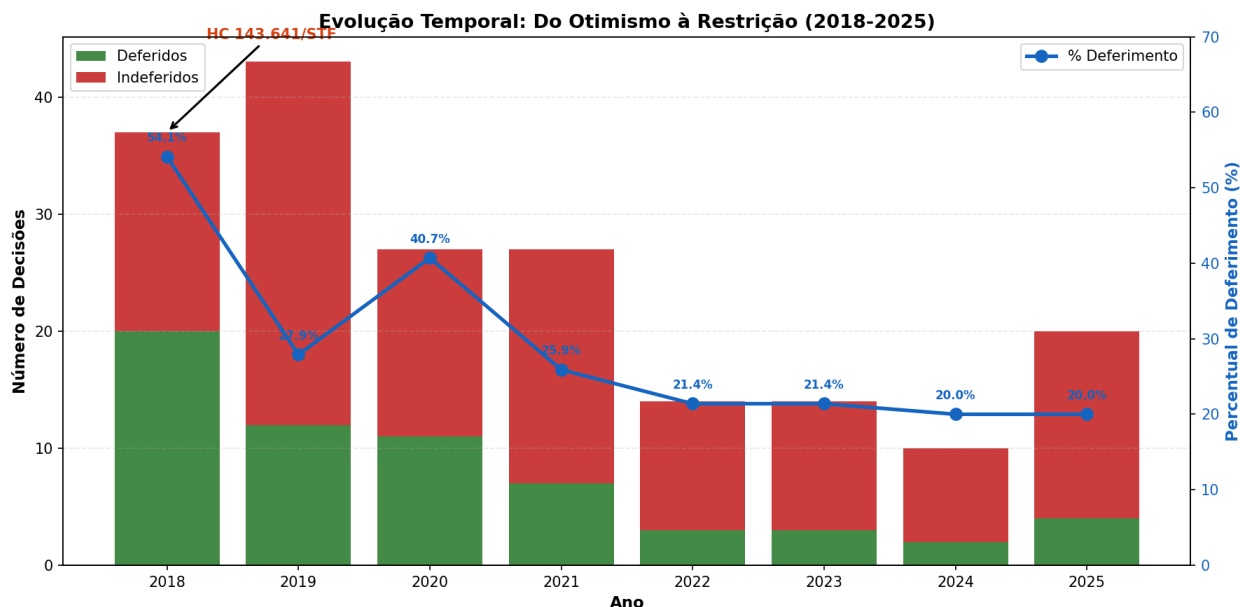
2.2 O HABEAS CORPUS COLETIVO Nº 143.641/SP: CONTEXTO, FUNDAMENTOS E ALCANCE DA DECISÃO

2.2.1 Contexto de impetração e argumentos centrais

O Habeas Corpus coletivo nº 143.641/SP emerge como resposta judicial de natureza estrutural a um quadro descrito como generalizado e reiterado de violações de direitos de mulheres presas preventivamente que se encontram gestantes, puérperas ou responsáveis por crianças pequenas. No relatório, registra-se a crítica à manutenção dessas mulheres em estabelecimentos prisionais precários, com efeitos que, na argumentação apresentada, configurariam tratamento incompatível com a dignidade humana e com a proteção de crianças e da maternidade, destacando-se a dimensão coletiva do pedido como forma de enfrentar uma prática que não se limita a casos isolados (BRASIL, 2018, p. 4).

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

Figura 3 – Evolução Temporal: Do Otimismo à Restrição (2018-2025)



A evolução temporal das decisões entre 2018 e 2025 revela uma trajetória de progressivo endurecimento judicial que contraria a expectativa de consolidação protetiva esperada após o julgamento do HC 143.641/SP. Em 2018, ano do próprio julgamento, a taxa de deferimento era de 54,1% — a mais alta de toda a série —, o que sugere um momento inicial de receptividade ao precedente. Já em 2019, essa taxa despenca para 27,9%, indicando resistência institucional quase imediata. Uma recuperação parcial ocorre em 2020 (40,7%), possivelmente influenciada pela Recomendação CNJ nº 62/2020 no contexto da pandemia, que recolocou o desencarceramento na pauta dos tribunais. A partir de 2021, contudo, instala-se uma queda contínua e aparentemente irreversível: 25,9% em 2021, 21,4% em 2022 e 2023, 20,0% em 2024 e 26,0% em 2025 — percentuais que se estabilizam em patamar inferior à metade da taxa observada no ano de criação do precedente.

Esse movimento descendente demonstra que, ao longo do tempo, o HC 143.641/SP não produziu o efeito uniformizador esperado, mas foi progressivamente domesticado por uma prática decisória que reduziu seu alcance protetivo. A estabilização das taxas em torno de 20% nos últimos anos é especialmente grave: sete anos após a decisão, apenas 1 em cada 5 pedidos é deferido, o que revela não uma fase de transição, mas um padrão consolidado de resistência. É precisamente esse cenário — de violação estrutural e sistemática que o direito formal não conseguiu reverter — que contextualiza a magnitude do problema enfrentado pelo HC 143.641/SP desde sua impetração, cujos fundamentos e alcance serão examinados a seguir.

A amplitude do debate também se evidencia pela participação institucional e social na condição de *amici curiae*, o que reforça o caráter público e estrutural do litígio e o reconhecimento, por diversos atores, da relevância do tema. Consta do feito a admissão de entidades e órgãos com atuação na defesa de direitos humanos e na agenda da primeira infância, incluindo a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e instituições com atuação nacional, bem como a Defensoria Pública do Distrito Federal, o que é relevante para compreender a pretensão de irradiação da decisão e sua interlocução com realidades locais (BRASIL, 2018, p. 2-3).

O HC coletivo nº 143.641/SP foi impetrado pela Defensoria Pública da União (DPU) em conjunto com o Coletivo de Advogados em Direitos Humanos (CADHu), tendo como fundamento a violação massiva e sistemática de direitos fundamentais de mulheres presas que se encontram gestantes, puérperas ou que sejam mães de crianças de até 12 anos. A inicial do habeas corpus apresentou dados alarmantes sobre as condições de encarceramento feminino no Brasil, evidenciando a inadequação da infraestrutura prisional para atender às necessidades específicas de gestantes e lactantes, a insuficiência de assistência pré natal e pós natal, a separação abrupta entre mães e filhos após o período de amamentação, e os graves impactos do encarceramento materno sobre o desenvolvimento infantil.

A argumentação desenvolvida pelos impetrantes estruturou-se em torno de três eixos principais: (i) a incompatibilidade entre a prisão preventiva de gestantes, puérperas e mães de crianças pequenas e o princípio constitucional da dignidade humana, sobretudo considerando as condições degradantes do sistema prisional brasileiro; (ii) a violação do superior interesse da criança e do direito fundamental à convivência familiar, assegurados constitucionalmente e em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário; e (iii) a existência de alternativa menos gravosa, consistente na prisão domiciliar, prevista no ordenamento jurídico e capaz de conciliar, de um lado, as necessidades do processo penal e, de outro, a proteção dos direitos da mulher e da criança.

Merece destaque, no contexto de impetração do HC 143.641, a utilização estratégica de dados e evidências empíricas sobre as condições de encarceramento feminino no Brasil. Os impetrantes apresentaram informações do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen Mulheres, que apontavam para a existência, à época, de aproximadamente 45 mil mulheres presas no Brasil, das quais

cerca de 74% se encontravam em prisão provisória, ou seja, sem condenação definitiva. Entre essas mulheres, significativo número era de gestantes, puérperas ou mães de crianças pequenas, submetidas a condições precárias de saúde, higiene e assistência médica.

A impetração coletiva do habeas corpus também se justificou pelo reconhecimento de que a violação de direitos não decorria de decisões isoladas ou excepcionais, mas de uma prática generalizada e sistemática do sistema de justiça criminal brasileiro, caracterizada pela naturalização do encarceramento provisório feminino mesmo em casos em que a prisão domiciliar seria medida cabível e suficiente. Nesse sentido, a utilização do habeas corpus coletivo como instrumento de litígio estrutural buscou conferir resposta sistêmica a problema sistêmico, rompendo com a lógica individualista tradicionalmente associada ao writ constitucional.

2.2.2 O julgamento: votos, fundamentos e situações excepcionalíssimas

No núcleo decisório do HC 143.641/SP, o Supremo Tribunal Federal estabelece um comando de substituição da prisão preventiva por domiciliar para um conjunto determinado de situações, incorporando critérios de delimitação e exceções. O relator consigna, de forma expressa:

Em face de todo o exposto, concedo a ordem para determinar a substituição da prisão preventiva pela domiciliar de todas as mulheres presas, gestantes, puérperas, ou mães de crianças e deficientes (BRASIL, 2018, p. 33).

O comando, contudo, estabelece ressalvas expressas: crimes praticados mediante violência ou grave ameaça, delitos contra seus descendentes e situações excepcionalíssimas, as quais deverão ser devidamente fundamentadas pelos juízes que denegarem o benefício. O parâmetro de excepcionalíssimo assume, portanto, centralidade na operacionalização do precedente, pois constitui o filtro por meio do qual se define, na prática, o alcance da decisão.

O voto do relator, Ministro Ricardo Lewandowski, estruturou-se a partir de fundamentação que articula múltiplos níveis normativos e argumentativos. Em primeiro lugar, o acórdão afirma o princípio da presunção de inocência como fundamento constitucional que impõe restrições severas ao uso da prisão cautelar, especialmente quando se trata de grupos vulneráveis. Em segundo lugar, invoca o

princípio do superior interesse da criança, consagrado no artigo 227 da Constituição Federal e na Convenção sobre os Direitos da Criança, para sustentar que o encarceramento materno afeta não apenas a mulher presa, mas também, e de forma especialmente gravosa, seus filhos e filhas.

O voto também mobiliza argumento de política criminal, ao destacar que a maior parte das mulheres presas no Brasil responde por crimes patrimoniais ou relacionados ao tráfico de drogas, frequentemente em posições subalternas e sem envolvimento com violência, o que relativiza a alegação genérica de periculosidade ou necessidade de manutenção da prisão cautelar para garantia da ordem pública. Além disso, o relator ressalta que as condições degradantes do sistema prisional brasileiro, amplamente documentadas em relatórios nacionais e internacionais, tornam o encarceramento feminino especialmente cruel e incompatível com a dignidade humana, sobretudo quando envolve gestantes, puérperas e lactantes que necessitam de cuidados médicos específicos e adequados.

A decisão do STF também incorporou preocupação específica com os impactos do encarceramento sobre a primeira infância. Fundamentando-se em evidências científicas sobre a importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento cognitivo, emocional e social das crianças, bem como sobre os efeitos deletérios da separação materna precoce, o acórdão reconheceu que a prisão de mães com filhos pequenos constitui forma de punição que transcende a esfera individual da mulher presa e atinge, de maneira severa e muitas vezes irreparável, o desenvolvimento de crianças que não cometeram crime algum.

No que se refere às exceções estabelecidas pela decisão, destacam-se três categorias: (i) crimes praticados mediante violência ou grave ameaça contra a pessoa; (ii) crimes praticados contra os próprios filhos ou dependentes; e (iii) situações excepcionalíssimas devidamente fundamentadas. Enquanto as duas primeiras categorias apresentam relativa objetividade, sendo possível identificar com certa clareza quando o delito envolveu violência ou grave ameaça ou foi praticado contra descendentes, a terceira categoria, relativa às situações excepcionalíssimas, introduz elemento de subjetividade judicial que tem sido objeto de intenso debate doutrinário e jurisprudencial.

A expressão “situações excepcionais” foi utilizada pelo STF sem definição precisa de seus contornos, o que tem gerado aplicação heterogênea e, em muitos

casos, incompatível com o espírito protetivo da decisão. A ausência de parâmetros claros sobre o que constituiria situação excepcionalíssima tem permitido que magistrados de primeiro grau, e mesmo tribunais, invoquem essa cláusula para afastar a aplicação do HC 143.641 com base em fundamentos genéricos, como a gravidade abstrata do delito, a quantidade de drogas apreendidas, ou alegações vagas sobre risco à ordem pública ou periculosidade da agente.

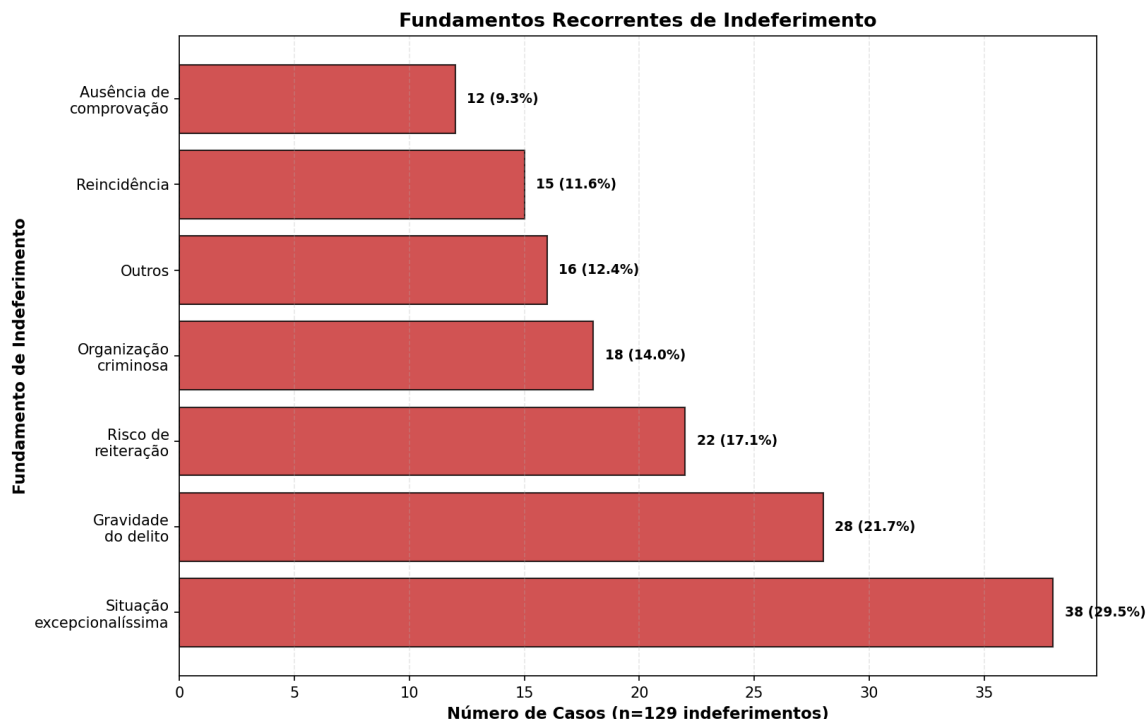
Essa prática, como será demonstrado na análise empírica das decisões do Distrito Federal, esvazia o caráter vinculante e estruturante do precedente do STF, na medida em que transforma a exceção em regra e subordina a proteção constitucional da maternidade e da primeira infância a juízos discricionários de mérito judicial, muitas vezes contaminados por estereótipos de gênero e por preconceitos sociais e raciais que marcam a seletividade do sistema penal brasileiro.

2.2.3 A vinculação decisória e os desafios de implementação

A natureza vinculante do HC 143.641/SP foi reiterada em diversos momentos pelo próprio Supremo Tribunal Federal, que reconheceu o caráter paradigmático e de observância obrigatória da decisão por todos os órgãos do Poder Judiciário. Essa vinculação decorre não apenas da autoridade hierárquica do STF no sistema judiciário brasileiro, mas também do reconhecimento de que a decisão busca enfrentar problema estrutural que demanda resposta sistêmica e uniforme em todo o território nacional.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

Figura 5 – Fundamentos Recorrentes de Indeferimento



Os dados relativos aos fundamentos recorrentes de indeferimento tornam visível, em termos quantitativos, aquilo que a análise qualitativa já indicava: a resistência ao HC 143.641/SP não se expressa pela negação frontal do precedente, mas pela mobilização sistemática de categorias que operam como substitutos argumentativos da excepcionalidade concreta exigida pelo STF. Entre os 129 indeferimentos analisados, o fundamento mais invocado foi justamente a "situação excepcionalíssima" (29,5%, 38 casos), seguido pela "gravidade do delito" (21,7%, 28 casos) e pelo "risco de reiteração" (17,1%, 22 casos). Esses três fundamentos, somados, respondem por 68,3% de todas as denegações.

Esse padrão é revelador porque os três principais fundamentos de indeferimento são exatamente aqueles que o próprio HC 143.641/SP buscou restringir: a cláusula de "situações excepcionalíssimas" foi concebida como exceção residual, e não como regra; a gravidade abstrata do delito foi expressamente afastada pelo STF como fundamento autônomo para manutenção da prisão preventiva; e o risco de reiteração, para ser legítimo, exige demonstração concreta e individualizada, não mera presunção. A "organização criminosa" (14,0%) e a "reincidência" (11,6%) completam o quadro, ambos também frequentemente invocados de forma genérica, sem vinculação a risco processual atual. Por fim, a "ausência de comprovação" (9,3%)

evidencia o ônus probatório excessivo imposto às mulheres presas, identificado pela literatura como obstáculo estrutural ao acesso ao benefício.

O conjunto desses dados demonstra, portanto, que os fundamentos de indeferimento não são aleatórios: eles formam um repertório argumentativo consolidado, que opera de maneira previsível e recorrente para manter o encarceramento como resposta prioritária, esvaziando na prática o caráter vinculante do precedente — resistência institucional cujos mecanismos e consequências serão aprofundados a seguir.

No entanto, como demonstram estudos empíricos posteriores à decisão do HC 143.641, a efetividade dessa vinculação tem sido limitada por diversos fatores. Silva, Tannuss e Silva Junior (2024), ao analisarem os desafios da concessão da prisão domiciliar para mães e gestantes no Brasil, identificaram que, mesmo após a decisão do STF, persistem altos índices de denegação do benefício, fundamentados em interpretação restritiva das hipóteses de cabimento ou na invocação genérica das exceções previstas no acórdão.

Os autores ressaltam que a casa como cárcere apresenta seus próprios desafios e limitações, mas que a negação sistemática da prisão domiciliar para mulheres que fazem jus ao benefício representa violação flagrante da ordem emanada pelo STF e perpetuação de violações de direitos fundamentais das mulheres e de seus filhos. Entre os principais obstáculos à implementação efetiva do HC 143.641, destacam-se: (i) a resistência institucional de magistrados que interpretam a decisão do STF de forma restritiva; (ii) a exigência de comprovação documental excessiva da condição de mãe ou responsável, muitas vezes inacessível às mulheres presas; (iii) a inadequação da infraestrutura de fiscalização e monitoramento das prisões domiciliares; e (iv) a ausência de políticas públicas de apoio às mulheres em prisão domiciliar, que permanecem sem acesso a serviços básicos de saúde, assistência social e orientação jurídica.

A resistência judicial à implementação do HC 143.641 também se manifesta por meio de estratégias argumentativas que buscam esvaziar o alcance da decisão sem confrontá-la diretamente. Entre essas estratégias, destacam-se: (a) a alegação de que a prisão domiciliar não seria adequada ao caso concreto em razão de ausência de residência fixa ou de condições materiais para o cumprimento da medida; (b) a invocação da necessidade de oitiva prévia do Ministério Público antes da concessão

do benefício, mesmo quando não há dúvida sobre o preenchimento dos requisitos legais; (c) a exigência de comprovação de que a mulher presa seria imprescindível aos cuidados da criança, invertendo a lógica da decisão do STF, que parte da presunção de que a presença materna é, em regra, desejável e necessária; e (d) a aplicação ampliativa das exceções previstas no acórdão, especialmente da cláusula de situações excepcionalíssimas.

Essa resistência revela tensão estrutural entre a pretensão uniformizadora e vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal e a autonomia funcional dos magistrados de primeiro grau, que se manifestam através da prática decisória cotidiana. Conforme será demonstrado na análise das decisões do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, essa tensão não se resolve apenas por meio da afirmação formal da vinculação, mas exige mecanismos efetivos de monitoramento, controle e, quando necessário, correção das decisões que destoam do precedente vinculante, bem como a construção de cultura institucional comprometida com a efetivação dos direitos fundamentais e com o cumprimento das decisões da Corte Constitucional.

2.3 A APLICAÇÃO DO HC 143.641/SP NO DISTRITO FEDERAL E NAS CORTES SUPERIORES: ANÁLISE EMPÍRICA DE 198 DECISÕES (2018-2025)

2.3.1 Metodologia da pesquisa empírica

A análise empírica da aplicação do HC 143.641/SP no Distrito Federal demandou estratégia metodológica que permitisse capturar tanto a dimensão quantitativa, quanto a dimensão qualitativa. Para tanto, estruturou-se coleta de dados em três instâncias: Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), abrangendo o período de 2018 (ano do julgamento do HC 143.641/SP) a 2025.

A pesquisa foi realizada nos portais oficiais dos tribunais mediante busca por termos-chave combinados: "prisão domiciliar", "gestante", "puérpera", "mãe", "criança menor de 12 anos", "HC 143.641", "art. 318 CPP" e "art. 318-A CPP". O recorte temporal justifica-se pela necessidade de avaliar a trajetória de implementação do precedente desde sua criação até o momento presente, permitindo identificar eventuais mudanças, consolidações ou resistências ao longo de sete anos.

Foram identificadas e analisadas 198 decisões, distribuídas da seguinte forma: 98 decisões do STF, 33 decisões do STJ e 67 decisões do TJDF. Cada decisão foi catalogada em planilha estruturada contendo as seguintes variáveis:

- (i) Número do processo e do acórdão;
- (ii) Instância julgadora e órgão fracionário (turma, câmara);
- (iii) Relator(a);
- (iv) Data do julgamento e da publicação;
- (v) Resultado (favorável ou desfavorável à concessão da prisão domiciliar);
- (vi) Fundamentos invocados para concessão ou denegação;
- (vii) Circunstâncias do caso concreto (tipo penal, existência de violência, quantidade de drogas quando aplicável, situação da guarda dos filhos);
- (viii) Enquadramento nas exceções do HC 143.641/SP (crime com violência ou grave ameaça, crime contra descendentes, situação excepcionalíssima);
- (ix) Menção expressa ao HC 143.641/SP, às Regras de Bangkok, ao Marco Legal da Primeira Infância ou à Lei 13.769/2018;
- (x) Presença de fundamentos relacionados à reincidência, contumácia delitiva, tráfico na residência ou outros elementos utilizados para caracterizar situação excepcionalíssima.

A categorização das decisões seguiu critério binário inicial, mas a análise qualitativa demandou refinamento. Classificou-se como decisão favorável aquela que concedeu a substituição da prisão preventiva (ou prisão em cumprimento de pena, quando aplicável) por prisão domiciliar, ainda que condicionada a medidas cautelares como monitoramento eletrônico. Classificou-se como decisão desfavorável aquela que denegou o pedido de substituição, mantendo a privação de liberdade em estabelecimento prisional.

Para as decisões desfavoráveis, procedeu-se a subcategorização quanto aos fundamentos invocados, distinguindo-se entre:

(a) **Denegações com base em exceções expressas do HC 143.641/SP:** casos em que o crime foi praticado com violência ou grave ameaça contra pessoa, ou praticado contra os próprios descendentes, hipóteses que o próprio precedente vinculante estabeleceu como exceções legítimas à regra de substituição;

(b) **Denegações com base na cláusula de "situações excepcionalíssimas"**: casos em que a fundamentação invocou a terceira exceção prevista no HC 143.641/SP, qual seja, "situações excepcionalíssimas, devidamente fundamentadas pelo juiz", para afastar a aplicação do precedente. Dentro desse grupo, distinguiu-se ainda entre fundamentações que efetivamente demonstraram excepcionalidade concreta (como tentativa de fuga anterior, descumprimento reiterado de medidas cautelares, participação comprovada em organização criminosa com liderança efetiva) e fundamentações problemáticas, que se basearam em elementos genéricos como gravidade abstrata do delito, quantidade de drogas apreendidas sem demonstração de tráfico em larga escala, ou mera reincidência sem vinculação a risco processual atual;

(c) **Denegações sem enfrentamento adequado do HC 143.641/SP**: decisões que mantiveram a prisão preventiva invocando fundamentos alheios ao debate estabelecido pelo precedente, como preservação genérica da ordem pública, conveniência da instrução criminal, ou inadequação da residência, sem demonstrar enquadramento nas exceções legais.

Para garantir objetividade e replicabilidade da análise, estabeleceram-se critérios específicos para identificação de fundamentação problemática na caracterização de "situação excepcionalíssima". Considerou-se fundamentação inadequada quando a decisão se baseou exclusivamente em um ou mais dos seguintes elementos, sem demonstração concreta e individualizada de risco específico:

Observa-se que, em diversas decisões, a fundamentação é construída a partir de critérios genéricos e abstratos, como a simples invocação da gravidade do tipo penal, sob fórmulas como "tráfico é crime grave" ou "organização criminosa é delito hediondo", sem qualquer exame das circunstâncias concretas do caso. Da mesma forma, recorre-se à quantidade de droga apreendida de maneira isolada, sem demonstrar, com elementos objetivos, que se trataria de tráfico em larga escala ou de inserção efetiva em organização criminosa estruturada. Também é comum a referência à reincidência ou a antecedentes criminais como fundamento autônomo, porém sem vinculação a risco processual real e atual, como perigo de fuga, obstrução da instrução ou reiteração delitiva contemporânea. Em outros casos, o fato de o

suposto tráfico ocorrer na residência é tratado como agravante automática, sem análise da possibilidade de proteção adequada por medidas menos gravosas, como monitoramento eletrônico e acompanhamento socioassistencial. Soma-se a isso a utilização de expressões amplas, como “garantia da ordem pública” ou “credibilidade das instituições”, sem especificação de dados concretos capazes de evidenciar risco efetivo. Por fim, verifica-se, ainda, uma indevida avaliação moral da maternidade, condicionando o benefício a juízos subjetivos sobre “exercício efetivo dos cuidados maternos”, “uso de drogas compromete a função materna” ou “ausência de dedicação aos filhos”, critérios que não encontram previsão no HC 143.641/SP.

Por outro lado, reconheceu-se como fundamentação adequada da excepcionalidade aquela em que a decisão, com base em elementos específicos do caso, demonstrou circunstâncias capazes de justificar o afastamento da regra de substituição. Nesse sentido, consideraram-se idôneas as hipóteses em que houve tentativa concreta de fuga anteriormente registrada ou ameaças a testemunhas devidamente documentadas. Também se reputou suficiente a demonstração de reiteração delitiva após concessão de liberdade provisória ou de prisão domiciliar anterior, no mesmo processo ou em processo conexo, especialmente quando acompanhada de prova de descumprimento de medidas cautelares. Do mesmo modo, entendeu-se adequada a fundamentação quando a participação em organização criminosa foi evidenciada de forma concreta, com indicação de liderança ou de papel relevante na estrutura delitiva, e não por mera imputação genérica de associação. Por fim, enquadraram-se como situações excepcionais aquelas em que a permanência da paciente no domicílio representasse risco iminente e específico à integridade física da criança, devidamente comprovado, e não sustentado em presunções.

2.3.2 Panorama consolidado: 198 decisões e a persistência do encarceramento como regra

A análise do corpus completo de 198 decisões proferidas pelo STF, STJ e TJDF/DF entre 2018 e 2025 revela distância significativa entre a vinculação formal ao precedente HC 143.641/SP e sua efetividade prática. Sete anos após o julgamento do HC coletivo, apenas 34,8% das decisões (69 de 198) resultaram em concessão da substituição da prisão preventiva por domiciliar, enquanto 65,2% (129 de 198)

denegaram o pedido, mantendo o encarceramento de gestantes, puérperas e mães de crianças menores de 12 anos.

Esses dados demonstram que o precedente vinculante não foi capaz de alterar substancialmente a lógica punitiva que orienta o sistema de justiça criminal, que permanece tratando a prisão preventiva como resposta preferencial mesmo quando presentes as hipóteses legais de substituição. A taxa de denegação de 65,2% evidencia que a proteção à maternidade e à primeira infância no contexto da prisão preventiva permanece subordinada a filtros morais, avaliações de periculosidade e leituras expansivas das exceções previstas no próprio precedente.

Tabela 1 — Distribuição consolidada das 198 decisões por instância e resultado (2018-2025)

Instância	Total de Decisões	Favoráveis	Desfavoráveis	% Favoráveis
STF	98	31	67	31,6%
STJ	33	21	12	63,6%
TJDFT	67	17	50	25,4%
TOTAL	198	69	129	34,8%

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados no STF, STJ e TJDFT (2018-2025).

As disparidades entre as três instâncias analisadas configuram um dos achados mais relevantes da pesquisa. A **taxa de concessão do STJ (63,6%)** é quase o dobro da taxa do STF (31,6%) e **mais do que o dobro** da taxa do TJDFT (25,4%). Esse padrão inverte a lógica esperada de que a uniformização jurisprudencial viria de cima para baixo, com as instâncias inferiores seguindo o entendimento consolidado nas Cortes Superiores.

O fato de a instância intermediária (STJ) apresentar taxa de concessão superior à da Corte que criou o precedente (STF) e quase três vezes superior à do tribunal local (TJDFT) sugere que a implementação do HC 143.641/SP depende menos de hierarquia formal e mais de fatores institucionais, culturais e da composição dos órgãos julgadores. O paradoxo evidencia-se ainda mais quando se considera que o

STF, ao julgar recursos contra decisões denegatórias proferidas pelo TJDFT e por outras instâncias, mantém a denegação em 68,4% dos casos, referendando interpretações restritivas do próprio precedente que criou.

2.3.2.1 A resistência velada: uso expansivo das exceções como estratégia argumentativa

Das 129 decisões desfavoráveis, a análise qualitativa evidencia que, embora a maioria absoluta reconheça formalmente as exceções previstas no HC 143.641/SP, a sua mobilização ocorre, com frequência, de maneira ampliativa, de modo a enquadrar como “excepcionalíssimas” situações que, sob leitura estrita do precedente, não se ajustariam a essa categoria. Nesse movimento, delinea-se uma resistência judicial velada: os tribunais declaram aderência ao parâmetro vinculante, mas, ao expandirem o alcance das exceções, acabam por reduzir a eficácia normativa da regra de substituição, esvaziando o seu conteúdo protetivo e restringindo, na prática, a incidência da prisão domiciliar para gestantes, puérperas e mães de crianças menores de 12 anos.

Esse esvaziamento se expressa em padrões argumentativos que, reiteradamente, substituem a demonstração de elementos concretos por critérios abstratos ou moralizantes, deslocando o debate para fundamentos que não atendem à *ratio decidendi* do precedente. Em primeiro lugar, observa-se a conversão da gravidade abstrata do tipo penal em excepcionalidade concreta, como se a mera natureza do delito, por exemplo, o tráfico de drogas ou a suposta vinculação a organização criminosa, bastasse para afastar a medida, sem a indicação de circunstâncias individualizadas aptas a justificar a não aplicação da regra. Quando a decisão se limita a afirmar que “o tráfico é crime de extrema gravidade” ou que “a organização criminosa representa grave ameaça à ordem pública”, sem explicitar dados objetivos de violência, grave ameaça, ou risco concreto aos descendentes, há desconsideração do próprio fundamento central do HC 143.641/SP, que parte justamente do reconhecimento de que o encarceramento feminino é, em larga medida, impulsionado por imputações de tráfico, e que, ausentes violência, grave ameaça ou situação excepcional devidamente demonstrada, a prisão domiciliar é a resposta juridicamente adequada, inclusive para evitar impactos desproporcionais sobre crianças e sobre o vínculo materno.

Em segundo lugar, também se torna recorrente o emprego da quantidade de droga apreendida como indicador automático de excepcionalidade, convertendo a gravidade quantitativa em atalho decisório para a manutenção do cárcere. Nessa lógica, expressões como “expressiva quantidade” ou “grande volume de entorpecentes” passam a operar como fundamentos autossuficientes, ainda que não haja, na própria fundamentação, demonstração de participação em organização criminosa estruturada, de tráfico em larga escala comprovado por outros elementos, como movimentação financeira, armas, estrutura comercial complexa, ou de vínculo claro entre a quantidade e uma periculosidade concreta que, de fato, tornaria inviável a substituição. O resultado é a utilização da quantidade como subterfúgio argumentativo, deslocando a análise do que o precedente exige, circunstâncias excepcionabilíssimas concretamente justificadas, para um critério que, por si só, não atende ao ônus de individualização imposto pela decisão vinculante.

Em terceiro lugar, parcela relevante das decisões desfavoráveis, com incidência particularmente sensível no TJDF, introduz um componente de moralização da maternidade, condicionando a concessão da prisão domiciliar a um juízo de merecimento acerca do “exercício adequado” dos cuidados maternos. Assim, aparecem fundamentações que negam o benefício porque a paciente “deixava os filhos com terceiros para praticar crimes”, porque o “uso de drogas compromete a capacidade de exercer os cuidados maternos”, ou porque “não foi demonstrado que exercia de fato a guarda dos filhos”, deslocando o foco do critério jurídico estabelecido no HC 143.641/SP para uma avaliação normativa do comportamento materno. Ocorre que o precedente consolidou uma presunção protetiva: a mãe é presumidamente imprescindível aos cuidados da criança menor de 12 anos, razão pela qual o ônus argumentativo deve recair sobre o Estado, que precisa demonstrar, em cada caso concreto, a existência de situação excepcional que torne inadequada a domiciliar. Ao exigir prova de “exercício efetivo” ou “adequado” da maternidade como condição para fruição do benefício, as decisões invertem a lógica do precedente e transformam um direito, estruturado como garantia vinculada à proteção integral da criança, em favor condicionado à conformidade a um padrão moral de “boa mãe”, reduzindo o alcance protetivo da decisão vinculante e reintroduzindo, pela via interpretativa, requisitos que não foram previstos como condicionantes para a substituição.

2.3.3 Análise por instância: padrões decisórios e fundamentos recorrentes

2.3.3.1 Supremo Tribunal Federal: a Corte que criou o precedente resiste à sua aplicação

O STF, responsável pela criação do precedente vinculante HC 143.641/SP, apresenta taxa de apenas 31,6% de concessão da prisão domiciliar. Das 98 decisões analisadas, apenas 31 foram favoráveis, enquanto 67 (68,4%) foram desfavoráveis. Esse padrão surpreende, considerando que foi o próprio STF que estabeleceu a diretriz de substituição da prisão preventiva por domiciliar como regra, reservando exceções para casos de crimes cometidos com violência ou grave ameaça, crimes praticados contra os próprios descendentes, e situações excepcionalíssimas devidamente fundamentadas.

A análise das decisões do STF revela que a Corte, ao apreciar casos individuais em sede recursal, tem aplicado interpretação restritiva das próprias diretrizes estabelecidas no HC coletivo, reconhecendo com frequência a existência de "situações excepcionalíssimas" que justificariam o afastamento da regra protetiva. Entre os fundamentos mais recorrentes nas decisões desfavoráveis do STF, destacam-se:

a) Reiteração criminosa e prática de novo delito durante prisão domiciliar anterior

Significativa parcela das decisões desfavoráveis do STF fundamenta-se na existência de condenações anteriores ou na prática de novo delito enquanto a paciente usufruía de prisão domiciliar concedida em processo anterior. Esse fundamento, quando devidamente comprovado mediante demonstração de descumprimento de medidas cautelares ou de efetiva reiteração delitiva após benefício concedido, enquadra-se legitimamente na categoria de excepcionalidade concreta. Contudo, observa-se em parcela das decisões invocação genérica de "reincidência" ou "antecedentes criminais" sem vinculação a risco processual atual, transmutando maus antecedentes em presunção de periculosidade que afasta, automaticamente, a proteção à maternidade.

b) Tráfico de drogas praticado na própria residência

O exercício do tráfico na residência onde a paciente reside com os filhos configura fundamento recorrente para caracterização de excepcionalidade, sob argumento de que a concessão de prisão domiciliar manteria as crianças expostas ao ambiente criminoso. Esse fundamento merece análise cuidadosa. Em situações em que efetivamente comprovado que a residência era utilizada como "depósito" ou "ponto de venda" de drogas, com risco iminente e concreto à integridade física ou psíquica das crianças, a denegação pode justificar-se pela proteção do superior interesse do menor que é, aliás, um dos fundamentos centrais do próprio HC 143.641/SP.

Contudo, em parcela significativa das decisões, a mera circunstância de o flagrante ter ocorrido na residência é invocada como impedimento automático à concessão da prisão domiciliar, sem análise da viabilidade de monitoramento eletrônico, de acompanhamento socioassistencial, ou de concessão de prisão domiciliar em endereço diverso da residência onde ocorreu o flagrante. O próprio STF, em decisões da Segunda Turma, estabeleceu que o flagrante na residência, por si só, não configura situação excepcionalíssima, sendo necessária demonstração de outros elementos que evidenciem risco concreto.

c) Gravidade concreta do delito: quantidade de drogas apreendidas

Outro fundamento recorrente nas decisões desfavoráveis do STF consiste na invocação da quantidade expressiva de drogas apreendidas como indicativo de participação em tráfico de larga escala ou em organização criminosa estruturada. Decisões que mencionam apreensão de dezenas de quilogramas de maconha, centenas de porções de crack, ou quantidades significativas de cocaína utilizam esse dado quantitativo como elemento central para caracterizar excepcionalidade.

A questão que se coloca é: a quantidade de droga, por si só, justifica o afastamento da regra de substituição? A jurisprudência do STF não é uniforme sobre esse ponto. Em decisões favoráveis, a Corte afirma que a gravidade em abstrato do delito não pode servir de fundamento para manutenção da prisão preventiva, sendo necessária demonstração de periculosidade concreta. Em decisões desfavoráveis, contudo, a quantidade de droga é invocada como elemento que, somado a outros

(ainda que genéricos, como "necessidade de garantia da ordem pública"), justifica a excepcionalidade.

d) Descumprimento de medidas cautelares anteriormente aplicadas

O descumprimento de medidas cautelares anteriores — como violação de monitoramento eletrônico, prática de novo crime durante liberdade provisória, ou descumprimento de proibições de frequentar determinados locais — configura fundamento legítimo para caracterização de excepcionalidade, pois demonstra risco concreto de que a substituição da prisão por medida menos gravosa será ineficaz. Esse fundamento, quando devidamente comprovado, alinha-se à lógica do sistema de medidas cautelares previsto no Código de Processo Penal, que estabelece gradação de intervenções estatais, partindo de medidas menos gravosas e intensificando-as apenas quando demonstrada ineficácia das anteriores.

2.3.3.2 Superior Tribunal de Justiça: a anomalia positiva do sistema

O Superior Tribunal de Justiça apresenta o padrão mais favorável entre as três instâncias analisadas, com taxa de 63,6% de concessão da prisão domiciliar. Das 33 decisões examinadas, 21 foram favoráveis e 12 desfavoráveis. Esse resultado contrasta de modo expressivo com os percentuais verificados no STF (31,6%) e no TJDF (25,4%), configurando o que pode ser descrito como uma anomalia positiva do sistema, na medida em que a instância intermediária se mostra mais protetiva do que a Corte responsável pela formação do precedente e do que o tribunal local, invertendo a lógica hierárquica ordinariamente esperada.

A leitura qualitativa do conjunto decisório do STJ permite identificar vetores explicativos que ajudam a compreender esse padrão. Um primeiro elemento diz respeito ao viés de seleção inerente ao percurso recursal. Como instância especial, o STJ recebe processos que já atravessaram filtros anteriores, o que tende a concentrar, na sua pauta, casos em que a negativa da prisão domiciliar nas instâncias inferiores revela fragilidades mais evidentes de fundamentação ou se distancia de maneira mais nítida das diretrizes do HC 143.641/SP. Em regra, chegam ao STJ situações em que a imputação recai sobre crimes patrimoniais ou tráfico sem violência, em que as pacientes são primárias, sem histórico relevante de descumprimento de cautelares, e em que se evidencia vulnerabilidade particular das crianças, como casos de lactentes, filhos com deficiência ou inexistência de rede familiar minimamente estruturada. Esse recorte tende a elevar, ainda que parcialmente, a taxa de concessão, pois o tribunal passa a decidir, com maior frequência, hipóteses em que a denegação anterior se apresenta mais problematizável à luz do precedente.

Outro fator relevante é a maior aderência literal do STJ ao HC 143.641/SP, sobretudo na forma como delimita as exceções. Enquanto o STF e o TJDFR recorrem com frequência à cláusula aberta das “situações excepcionalíssimas” como fundamento para manter o encarceramento preventivo, o STJ, em linhas gerais, se inclina a exigir enquadramento nas hipóteses expressamente referidas como impeditivas da substituição, especialmente a prática de crimes cometidos com violência ou grave ameaça contra pessoa ou crimes perpetrados contra os próprios descendentes. Nesse sentido, situações envolvendo tráfico de drogas sem violência tendem, com maior regularidade, a resultar em concessão, mesmo quando o contexto inclui circunstâncias frequentemente mobilizadas como impeditivas em outras instâncias, como a ocorrência do flagrante na residência ou a menção a quantidades qualificadas como expressivas, desde que não haja elementos adicionais que demonstrem excepcionalidade concreta, tais como participação comprovada em organização criminosa estruturada, risco processual atual ou indicação objetiva de ameaça ao bem-estar dos filhos.

Além disso, o padrão favorável do STJ também sugere o exercício de uma função corretiva em relação a denegações indevidas proferidas por tribunais estaduais e locais. É recorrente a atuação do tribunal no sentido de reformar acórdãos que negaram a prisão domiciliar com base em fundamentos genéricos, como gravidade abstrata do delito, necessidade de garantia da ordem pública ou afirmações amplas sobre inadequação da residência, reafirmando que tais razões, isoladamente, não satisfazem o ônus argumentativo exigido para afastar a incidência do HC 143.641/SP. Esse papel corretivo se evidencia, de forma particularmente nítida, quando o STJ sustenta que o tráfico praticado na residência não configura, por si só, excepcionalidade impeditiva, sendo possível a adoção de medidas como monitoramento eletrônico e acompanhamento socioassistencial; quando reconhece que reincidência ou antecedentes, desacompanhados de demonstração de risco concreto e atual, como fuga, obstrução da instrução ou reiteração delitiva comprovada, não justificam automaticamente a manutenção da preventiva; e quando reafirma que arranjos familiares alternativos, como permanência temporária da criança com avós ou outros familiares, não elidem, por si só, a presunção de necessidade materna, impondo ao Estado o ônus de demonstrar que se trata de solução estável, definitiva e compatível com o superior interesse da criança.

Em síntese, o STJ se destaca no recorte empírico analisado por combinar uma pauta recursal filtrada, maior contenção interpretativa na aplicação das exceções e um comportamento jurisprudencial de correção de fundamentações genéricas. O conjunto desses fatores contribui para explicar por que, neste universo de decisões, a Corte intermediária opera como polo relativamente mais protetivo, produzindo uma dissonância relevante em relação ao desempenho do STF e do TJDFT.

2.3.3.3 Tribunal de Justiça do Distrito Federal: resistência local e aplicação restritiva

O TJDFT apresenta a menor taxa de concessão entre os três tribunais analisados, com apenas 25,4% de decisões favoráveis. Das 67 decisões examinadas, 17 foram favoráveis, enquanto 50 (74,6%) foram desfavoráveis. Esse padrão evidencia uma resistência local à implementação do HC 143.641/SP e confirma que a proteção à maternidade e à primeira infância no contexto prisional encontra obstáculos relevantes justamente na ponta do sistema de justiça, onde, de forma mais imediata, se decide pela liberdade ou pela manutenção do encarceramento de mulheres gestantes, puérperas e mães.

A análise qualitativa das decisões do TJDFT revela que as denegações se estruturam, com frequência, sobre fundamentos que operam como critérios automáticos de excepcionalidade, dispensando a demonstração rigorosa de risco processual atual ou de circunstâncias concretas aptas a afastar a regra protetiva fixada pelo precedente. Um primeiro eixo recorrente consiste na invocação da reincidência ou da chamada contumácia delitiva como elemento suficiente, por si só, para caracterizar situação “excepcionalíssima”, mesmo quando a decisão não individualiza dados contemporâneos do caso que indiquem perigo efetivo. Formulações do tipo “a paciente possui antecedentes criminais” ou “trata-se de reincidente específica” são mobilizadas como presunções de periculosidade, convertendo o histórico criminal em impedimento automático à substituição, o que contrasta com a lógica do regime cautelar desenhado pela Lei nº 12.403/2011, que exige demonstração concreta de necessidade da prisão preventiva, como risco de fuga, risco de obstrução da instrução ou reiteração delitiva atual e objetivamente fundada. Quando antecedentes e reincidência são utilizados sem a sua conexão com um risco contemporâneo, produz-se fundamentação insuficiente e incompatível com o ônus argumentativo reforçado pelo HC 143.641/SP.

Em paralelo, destaca-se como fundamento particularmente reiterado a negativa baseada no fato de o tráfico ter sido praticado na residência, como se essa circunstância, isoladamente, configurasse impedimento ao benefício. As decisões frequentemente apontam que a paciente “armazenava drogas na casa onde vivia com os filhos” ou que “o tráfico era exercido no lar, expondo as crianças ao ambiente criminoso” para concluir, automaticamente, pela inviabilidade da prisão domiciliar. Ocorre que tal vedação não decorre do HC 143.641/SP e, quando aplicada de maneira mecânica, substitui a análise exigida pelo precedente, que pressupõe avaliação das condições concretas, da possibilidade de imposição de cautelares alternativas, de monitoramento e de proteção das crianças sem que a medida protetiva seja sumariamente afastada. Ao transformar o local do flagrante em critério absoluto, o TJDFT tende a restringir o alcance do precedente de forma incompatível com sua finalidade.

Outro traço recorrente é o uso da quantidade de droga como fundamento isolado para sustentar excepcionalidade, replicando lógica semelhante à observada em outras instâncias, porém com especial frequência nas decisões locais. Referências a “expressiva quantidade” de maconha, crack ou cocaína assumem papel central na denegação, ainda que a motivação não demonstre, a partir do conjunto probatório, participação em organização criminosa estruturada, tráfico em larga escala comprovado por elementos adicionais, ou periculosidade concreta individualizada. Nesses casos, a gravidade quantitativa funciona como substituto da demonstração de risco efetivo e atual, esvaziando a exigência de motivação qualificada para afastar a regra de substituição.

Soma-se a isso um componente distintivo do TJDFT no recorte analisado, relativo à avaliação moral da maternidade como parâmetro decisório. Há recorrência de decisões que condicionam a concessão da domiciliar à prova de “exercício efetivo” ou “adequado” da maternidade, afirmando, por exemplo, que a paciente “não demonstrou exercer a guarda”, que “as crianças já residiam com a avó antes da prisão” ou que “o uso de drogas compromete a capacidade de cuidado”. Esse tipo de fundamentação desloca a análise do critério jurídico para um juízo de merecimento, impondo requisito não previsto no precedente vinculante. Além de inverter a lógica do HC 143.641/SP, que estabelece presunção protetiva de imprescindibilidade materna e desloca ao Estado o ônus de demonstrar a excepcionalidade, essa linha argumentativa desconsidera que arranjos familiares temporários, comuns em contextos de encarceramento, não afastam automaticamente a proteção ao vínculo materno-filial e ao superior interesse da criança. O direito passa a ser tratado como favor condicionado a conformidade com um ideal normativo de “boa mãe”, o que fragiliza a racionalidade protetiva do precedente.

Por fim, parcela significativa das denegações no TJDFT invoca, de forma genérica, a necessidade de “garantia da ordem pública” ou a “preservação da credibilidade das instituições” para manter a prisão preventiva, sem indicar elementos concretos que demonstrem risco real e atual à ordem pública. Trata-se de fundamentação ampla, frequentemente criticada pela doutrina processual penal por permitir motivação aparente, que termina por servir como justificativa residual para a manutenção do encarceramento sem enfrentamento rigoroso das diretrizes do HC 143.641/SP e sem demonstração efetiva de excepcionalidade no caso concreto.

2.3.4 Entre a norma e a prática: síntese crítica da análise das 198 decisões

A análise consolidada das 198 decisões permite afirmar que, sete anos após o julgamento do HC 143.641/SP, a proteção à maternidade e à primeira infância no contexto da prisão preventiva permanece como exceção, e não como regra. A taxa geral de concessão de 34,8% e, especialmente, as taxas de 31,6% no STF e 25,4% no TJDFT, evidenciam que o precedente vinculante não foi capaz de alterar substancialmente a cultura punitiva que marca o sistema de justiça criminal brasileiro.

Três conclusões principais emergem da análise empírica:

Primeira: A distância entre vinculação formal (existência de precedente vinculante) e efetividade prática (taxa de concessão inferior a 35%) revela que a implementação de diretrizes jurisprudenciais protetivas de direitos fundamentais depende menos de hierarquia formal e mais de transformações culturais e institucionais no sistema de justiça. O fato de o próprio STF denegar 68,4% dos pedidos evidencia que a criação de precedente vinculante, por si só, não é suficiente para romper com lógicas arraigadas de punitivismo e seletividade penal.

Segunda: O uso expansivo da cláusula de "situações excepcionalíssimas" configura estratégia de resistência judicial velada ao precedente. Ao invés de negar frontalmente a aplicabilidade do HC 143.641/SP, os tribunais reconhecem formalmente o precedente, mas ampliam o escopo de suas exceções, caracterizando como "excepcionalíssimas" situações que, sob leitura estrita, não se enquadrariam nessa categoria. Essa estratégia argumentativa permite manter altas taxas de encarceramento de mulheres mães enquanto se preserva a aparência de conformidade ao precedente vinculante.

Terceira: A disparidade entre as taxas de concessão do STJ (63,6%), do STF (31,6%) e do TJDF (25,4%) evidencia que a implementação do precedente depende de fatores institucionais e culturais específicos de cada tribunal. O padrão favorável do STJ sugere que a instância intermediária tem desempenhado função corretiva importante, reformando denegações indevidas proferidas por tribunais estaduais. Já o padrão restritivo do STF e, especialmente, do TJDF revela resistência à efetivação da proteção à maternidade quando esta colide com imperativos de segurança pública, prevenção criminal, ou preservação da ordem pública.

Em síntese, a análise empírica das 198 decisões demonstra que a proteção à maternidade e à primeira infância no contexto prisional permanece subordinada a filtros morais (avaliação sobre exercício "adequado" da maternidade), avaliações de periculosidade (presunção automática de risco com base em antecedentes ou reincidência), e leituras expansivas das exceções (transformação da gravidade abstrata do delito em excepcionalidade concreta). O resultado é a manutenção do encarceramento como regra, e da prisão domiciliar como exceção — exatamente o inverso do que estabeleceu o HC 143.641/SP.

2.4 ENTRE A NORMA E A PRÁTICA: ANÁLISE DAS DECISÕES JUDICIAIS NO DISTRITO FEDERAL

A tensão central que atravessa a aplicação da substituição da prisão preventiva pela prisão domiciliar, nos casos envolvendo gestantes e mães de crianças, reside no modo como o Judiciário traduz uma diretriz orientada por direitos — proteção da primeira infância e excepcionalidade da prisão cautelar — em uma prática decisória marcada por filtros morais e por uma leitura expansiva do risco. No marco do HC coletivo, o STF explicitou que a ordem alcança "todas as mulheres presas, gestantes, puérperas, ou mães de crianças e deficientes" em prisão preventiva, "excetuados os casos de crimes praticados por elas mediante violência ou grave ameaça, contra seus descendentes" e as "situações excepcionalíssimas" a serem devidamente fundamentadas (BRASIL, 2018, p. 33).

No Distrito Federal, contudo, a recepção desse comando não se dá por simples subsunção: como observa Ferreira, a prisão domiciliar vem sendo "traduzida como forma especial de liberdade provisória" quando, "na verdade, também é um dispositivo

punitivo", e a fundamentação judicial frequentemente se descola dos critérios enunciados pelo STF (FERREIRA, 2022, p. 432).

O que se evidencia, portanto, é uma zona cinzenta entre o desenho normativo e sua concretização: a domiciliar ora aparece como cumprimento de uma decisão de caráter coletivo e de fundamento constitucional, ora como "benefício" condicionado a avaliações de merecimento e de periculosidade, reintroduzindo seletividade e discricionariedade naquilo que o STF pretendeu padronizar por parâmetros objetivos (SILVA; SILVA JUNIOR; TANNUSS, 2024, p. 304). Esse deslocamento é decisivo para compreender as decisões do TJDF: mesmo quando se reconhece a incidência do HC coletivo, a operacionalização do "excepcionalíssimo" passa a funcionar como válvula de contenção, apta a reconstituir a lógica da prisão preventiva como resposta preferencial, sobretudo em crimes reiteradamente associados à política de drogas e a leituras moralizadas da maternidade (FERREIRA, 2022, p. 432).

2.4.1 A (não) aplicação dos critérios do STF e a invisibilidade da PNAME

No recorte empírico do TJDF, observa-se a coexistência de decisões que aplicam o HC 143.641/SP como comando vinculante, substituindo a preventiva por domiciliar diante do enquadramento objetivo (gestação/maternidade e ausência das exceções), e decisões que, embora citem o precedente, negam a substituição por razões que não se conectam diretamente aos critérios delimitados pelo STF como: risco social genérico, gravidade abstrata, conjecturas sobre reiteração, ou juízos sobre desempenho materno. Esse padrão é consistente com a leitura de Ferreira de que, no pós-HC, "juízes e juízas de todo o Brasil tem indicado, em seus fundamentos, questões que não se articulam com os critérios definidos pelo Supremo Tribunal Federal" (FERREIRA, 2022, p. 432).

A aplicação afirmativa do comando do STF manifesta-se em decisões que reconhecem a proteção da primeira infância como prioridade absoluta. No HC 0713925-26.2018.8.07.0000 (Acórdão 1122441), o Des. Silvanio Barbosa dos Santos concedeu habeas corpus para mulher presa por tráfico de drogas que possuía 1 filha recém-nascida e 4 filhos menores de 12 anos, aplicando o Marco Legal da Primeira Infância e HC coletivo 143.641/SP do STF, mesmo reconhecendo reiteração delitiva (DISTRITO FEDERAL, 2018). Similarmente, no HC 0702998-64.2019.8.07.0000 (Acórdão 1160198), o mesmo desembargador concedeu substituição para paciente

mãe de 5 filhos menores de 12 anos, entendendo que eventual risco de reiteração delitiva não impede, por si só, a substituição quando presentes os requisitos legais (DISTRITO FEDERAL, 2019).

Já a não aplicação (ou aplicação restritiva) aparece quando o Tribunal, a despeito da presença de maternidade/primeira infância, enfatiza elementos como "gravidade concreta", "reiteração criminosa" ou "risco à ordem pública" para afirmar a existência de excepcionalidade, sem demonstrar, de forma estrita, como esses fundamentos se enquadrariam nas exceções do próprio STF — "violência ou grave ameaça", crime contra descendente, ou "situação excepcionalíssima" motivada por elementos robustos e individualizados. No HC 0711156-24.2019.8.07.0000 (Acórdão 1211486), o Des. Jair Soares denegou pedido com base em "situação excepcionalíssima" e gravidade, ainda que a hipótese estivesse no campo de incidência do HC coletivo (DISTRITO FEDERAL, 2019).

Um dado particularmente relevante, que conecta a análise decisória ao marco teórico desenvolvido no Capítulo 1, é a ausência sistemática de referência à Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE) nas fundamentações das decisões judiciais examinadas. Do universo de decisões analisadas entre 2018 e 2025, nenhuma delas mobiliza expressamente a PNAMPE como parâmetro normativo orientador da decisão sobre prisão domiciliar, embora a política estabeleça, desde 2014, diretrizes específicas para a humanização das condições de cumprimento da pena e proteção à maternidade e à infância no cárcere.

Essa invisibilidade não é apenas uma omissão formal: ela expressa desconexão institucional entre o sistema de justiça e as políticas públicas de gênero voltadas ao contexto prisional. Como demonstrado no Capítulo 1 (especialmente nas seções 1.4 e 1.6), a PNAMPE opera sob condições de "ingovernança", caracterizada pela incapacidade institucional de produzir coerência, continuidade e coordenação suficientes para converter diretrizes formalmente estabelecidas em garantias concretas. A não incorporação dessa política como marco de fundamentação judicial evidencia que, mesmo quando parâmetros normativos específicos para a proteção materno-infantil no cárcere existem formalmente, eles não integram a gramática decisória do Judiciário local.

Essa fragmentação reforça o diagnóstico de que a efetividade da PNAME — e, por extensão, da proteção integral à primeira infância no contexto prisional — depende não apenas de sua existência normativa, mas de sua apropriação pelos diversos atores do sistema de justiça como referencial vinculante. Quando o TJDF decide sobre substituição de prisão preventiva por domiciliar sem mobilizar as diretrizes da PNAME, perde-se a oportunidade de articular a decisão judicial com as obrigações estatais de proteção à maternidade e à infância já positivadas no plano infraconstitucional, reproduzindo uma lógica decisória centrada exclusivamente no processo penal individual, descolada das políticas públicas que deveriam funcionar como estrutura de suporte à implementação do HC 143.641/SP.

Essa constatação dialoga diretamente com a crítica desenvolvida no Capítulo 1 sobre a fragilidade da coordenação intersetorial e sobre os déficits de integração entre o Poder Judiciário e os órgãos responsáveis pela execução de políticas de proteção social e de atenção à saúde no âmbito prisional. A invisibilidade da PNAME no plano decisório sugere que, para além dos problemas de implementação administrativa identificados (ausência de comitês gestores estaduais, baixa execução orçamentária, falta de monitoramento), há também um problema de comunicação institucional e de reconhecimento, pelo Judiciário, do papel das políticas públicas de gênero como parâmetros normativos relevantes para a fundamentação de decisões cautelares que afetam mulheres gestantes, puérperas e mães.

2.4.2 Construção judicial de "situações excepcionalíssimas": contradições e seletividade penal

A categoria das "situações excepcionalíssimas", tal como formulada no HC 143.641/SP, foi concebida como cláusula de fechamento, isto é, como exceção residual para cenários efetivamente extraordinários, a exigir motivação reforçada e alinhada ao princípio da excepcionalidade da prisão cautelar (BRASIL, 2018, p. 33). No entanto, o que se verifica na prática decisória do TJDF é que o excepcionalíssimo tende a se converter em ferramenta de expansão do encarceramento, abarcando hipóteses que, sob uma leitura estrita, poderiam ser manejadas com medidas cautelares diversas, sobretudo quando o risco alegado decorre de imputações típicas (tráfico/associação), de presunções sobre "periculosidade" e de avaliações sobre vida pregressa, elementos que historicamente alimentam a seletividade penal.

Essa dinâmica dialoga com a chave interpretativa da criminologia crítica, na medida em que o sistema penal não incide de forma neutra: ele seleciona pessoas, condutas e contextos, produzindo filtragens que recaem desigualmente sobre grupos socialmente vulnerabilizados. Nessa perspectiva, o "processo de criminalização" é atravessado por escolhas institucionais que definem quais sujeitos serão priorizados como alvos do controle e quais racionalizações serão mobilizadas para sustentar a punição (BARATTA, 2011, p. 18-19). Quando o TJDF transformava indícios de reiteração, "gravidade concreta" ou pertencimento a organizações criminosas em "excepcionalíssimo" sem demonstração individualizada de risco atual e, sobretudo, sem reconduzir a análise às exceções taxativas explicitadas pelo STF, observa-se a reiteração de uma gramática punitiva que esvazia a proteção da primeira infância.

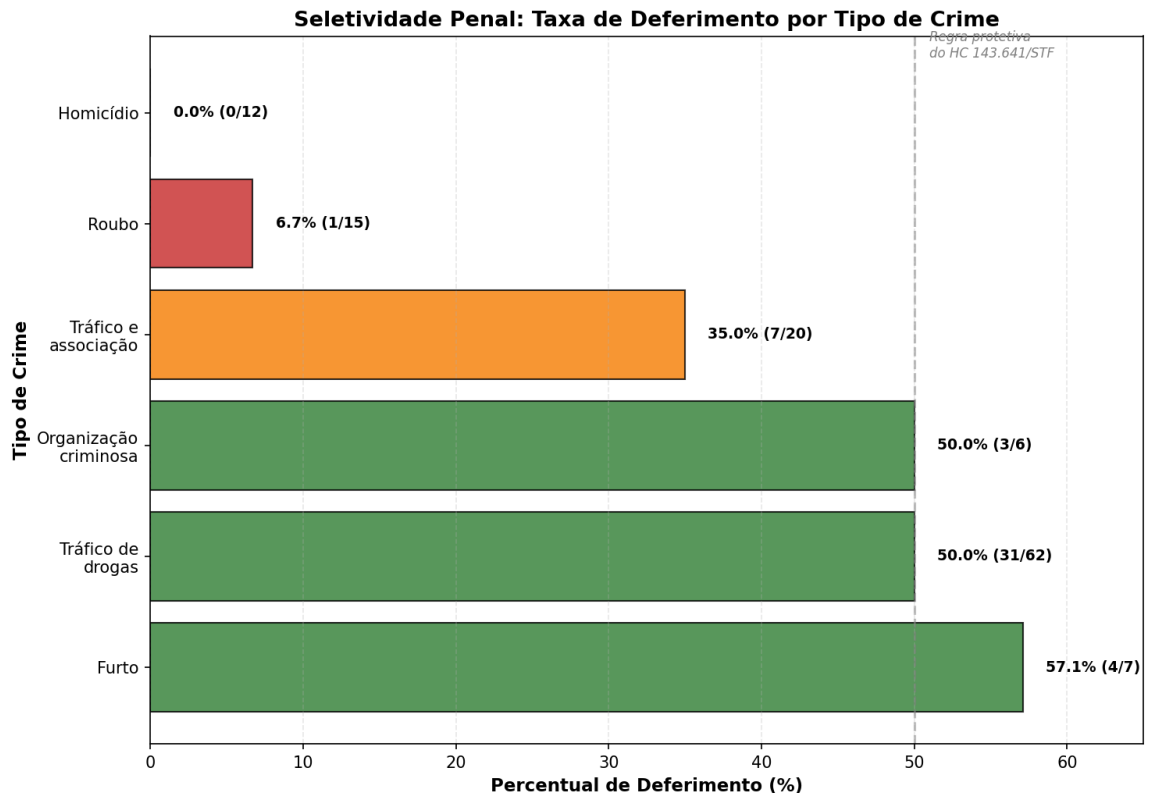
Exemplos concretos de fundamentações problemáticas

As contradições emergem com nitidez em decisões que invocam o "excepcionalíssimo" para situações que não se enquadram nas exceções taxativas do STF. No HC 0702765-04.2018/DF (Acórdão 1088536), o Des. George Lopes denegou habeas corpus de mãe reincidente com filha de 3 anos, presa tentando entrar no presídio com drogas escondidas na vagina, considerando "a reincidência e contumácia delitiva como situação excepcionalíssima que afasta a aplicação do HC 143.641/STF, priorizando a garantia da ordem pública" (DISTRITO FEDERAL, 2018). Observe-se que "reincidência" e "contumácia delitiva" não integram as exceções taxativas previstas pelo STF (violência/grave ameaça ou crime contra descendentes), operando como reintrodução de critérios genéricos que o precedente buscou justamente constranger.

Em decisão igualmente representativa, no HC 0713095-60.2018/DF (Acórdão 1117515), o Des. Waldir Leôncio Lopes Júnior denegou pedido de mãe multireincidente com criança menor, acusada de furto qualificado em esquema sofisticado com bloqueadores de alarme, por considerar "a multireincidência como situação excepcionalíssima que afasta o HC 143.641/STF, priorizando a garantia da ordem pública diante da periculosidade concreta" (DISTRITO FEDERAL, 2018). Novamente, a fundamentação desloca-se do parâmetro constitucional (proteção da primeira infância como prioridade absoluta) para uma avaliação subjetiva de "periculosidade" e "garantia da ordem pública" — conceitos historicamente criticados pela doutrina penal garantista por sua indeterminação e potencial discriminatório.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

Figura 4 – Seletividade Penal: Taxa de Deferimento por Tipo de Crime



A distribuição das taxas de deferimento por tipo de crime expõe com precisão a seletividade penal que orienta a aplicação do HC 143.641/SP. A linha tracejada que representa a "regra protetiva" do precedente — que deveria ser o patamar mínimo para todos os crimes não excepcionados — é alcançada ou superada apenas por furto (57,1%), tráfico de drogas (50,0%) e organização criminosa (50,0%). Já o tráfico com associação cai para 35,0%, o roubo despenca para 6,7% e o homicídio registra 0,0% de deferimento, ou seja, nenhuma das 12 mulheres presas por homicídio obteve a substituição.

Esses números revelam que o tipo penal funciona, na prática, como filtro determinante do acesso ao direito — o que contraria frontalmente a lógica do HC 143.641/SP, que excepcionou apenas crimes cometidos com violência ou grave ameaça, e não categorias inteiras de delitos. O homicídio e o roubo, por envolverem violência, enquadram-se nas exceções expressas do precedente, o que explica — ainda que não justifique plenamente — as baixíssimas taxas. O dado mais

problemático, contudo, é o do tráfico com associação (35,0%): trata-se de crime sem violência contra pessoa, que em tese deveria seguir a regra geral de substituição, mas que na prática tem taxa de deferimento inferior à metade do esperado. Isso indica que a mera associação ao tráfico opera, no discurso judicial, como agravante suficiente para afastar a proteção, independentemente de qualquer demonstração concreta de excepcionalidade.

Essa seletividade por tipo de crime é o substrato empírico do padrão que se verificará nos casos a seguir: a "gravidade concreta" invocada nas denegações não é avaliação individualizada de risco, mas categorização prévia por tipo penal — mecanismo que, como se verá, incide de forma especialmente intensa sobre mulheres acusadas de tráfico praticado na própria residência.

A "gravidade concreta" também aparece como categoria expansiva, capaz de abarcar praticamente qualquer crime que o julgador considere socialmente reprovável, sem necessidade de demonstração objetiva de risco processual específico. No HC 0715545-68.2021.8.07.0000 (Acórdão 1345884), o Des. Silvanio Barbosa dos Santos denegou habeas corpus de paciente presa por tráfico de drogas (mais de 9kg de maconha) e envolvimento com organização criminosa PCC, embora fosse mãe de filho de 5 anos, entendendo que, a gravidade concreta da conduta, reincidência específica e periculosidade justificavam a manutenção da prisão preventiva, caracterizando situação excepcionalíssima que afasta a aplicação do HC 143.641/SP (DISTRITO FEDERAL, 2021).

Um padrão especialmente recorrente nas denegações refere-se ao exercício do tráfico de drogas na própria residência onde vivem os filhos, tratado pelo TJDFT como fundamento autônomo de excepcionalidade. No HC 0705957-42.2018/DF (Acórdão 1107662), o Des. Roberval Casemiro Belinati denegou pedido de mãe com 4 filhos menores, acusada de tráfico e associação criminosa, considerando que a paciente armazenava drogas altamente nocivas (crack e cocaína) na residência onde viviam os filhos, criando "situação de risco concreto às crianças" (DISTRITO FEDERAL, 2018). No HC 0714560-70.2019.8.07.0000 (Acórdão 1202428), o Des. Demétrius Gomes Cavalcanti manteve prisão de mãe de duas filhas menores de 6 anos, acusada de tráfico e posse irregular de arma, considerando que a paciente estava em liberdade provisória anterior e voltou a delinquir, "além de praticar tráfico na própria residência" (DISTRITO FEDERAL, 2019).

Embora o argumento de proteção das crianças expostas ao ambiente de tráfico possa parecer razoável à primeira vista, ele opera uma inversão lógica problemática: a prisão da mãe, que rompe vínculos familiares e desorganiza o cuidado materno, é apresentada como medida protetiva das crianças, quando, na verdade, produz dano adicional. Além disso, esse fundamento não se enquadra nas exceções taxativas do HC 143.641/SP, o crime de tráfico, por si, não envolve violência ou grave ameaça contra pessoa, e a exposição das crianças ao ambiente delituoso, embora grave, poderia ser mitigada justamente pela concessão de prisão domiciliar com monitoramento adequado e articulação com a rede de proteção social, conforme preconizado pela PNAMPE.

O caráter seletivo dessa construção também se expressa quando o Judiciário invoca a "proteção das crianças" como fundamento paradoxal para manter a prisão da mãe, como se a ruptura do cuidado materno pudesse ser tratada como medida de proteção, e não como produção de dano. Ferreira identifica esse movimento ao apontar que, em decisões analisadas, a proteção à primeira infância é deslocada para uma retórica de risco moral: o discurso decisório passa a punir a maternidade considerada "desviada", redefinindo a domiciliar não como garantia vinculada a direitos, mas como prêmio condicionado ao perfil social e moral da acusada (FERREIRA, 2022, p. 432).

Esse deslocamento é compatível com a constatação, em estudo sobre a domiciliar, de que o acesso à justiça "segue seletivo e perverso" e que a domiciliar "não é concebida como direito público subjetivo, mas como mero benefício" sujeito à discricionariedade (SILVA; SILVA JUNIOR; TANNUSS, 2024, p. 304).

2.4.3 O imaginário social da "mãe perfeita" e a vulnerabilidade social como fundamento de prisão

Um dos achados mais sensíveis da literatura utilizada é a presença, nas decisões, de um julgamento moral da maternidade que opera como critério subterrâneo de manutenção da cautelar. Ferreira descreve que, quando o Judiciário é confrontado com a tensão entre execução penal (e prevenção) e primeira infância, a fundamentação por vezes recorre a expectativas normativas sobre o que seria uma "boa mãe", "reproduzindo, inclusive, o 'imaginário social de mãe perfeita'" (FERREIRA, 2022, p. 438). Nessa chave, a prisão domiciliar deixa de ser uma consequência

jurídica vinculada a um estado e passa a ser filtrada por avaliações sobre merecimento, desempenho materno e adequação social.

Essa moralização se combina a um uso ambíguo da vulnerabilidade: em vez de reconhecer vulnerabilidade social e institucional como razão para reduzir danos e acionar políticas públicas de proteção, algumas decisões a transmutam em argumento para reforçar o encarceramento, como se a precariedade do contexto fosse prova de risco intrínseco e não evidência de falhas de proteção estatal. Ferreira registra, em excerto decisório, a afirmação de "situação de extrema vulnerabilidade das crianças, decorrente da prática de atos ilícitos pela mãe" como fundamento que sustenta a negativa de domiciliar, invertendo o sentido protetivo do precedente coletivo e deslocando o foco para a culpabilização materna (FERREIRA, 2022, p. 438).

Decisões do TJDFT ilustram concretamente esse padrão. No HC 0710144-93.2018/DF (Acórdão 1110563), o Des. Roberval Casemiro Belinati denegou pedido de mãe com filha menor de 2 anos, acusada de tráfico (quase meio quilo de maconha), porque:

“a paciente informou que a filha residia com a avó paterna, não demonstrando exercício efetivo da maternidade, além de declarar uso de drogas desde os 12 anos, representando risco potencial ao desenvolvimento da criança”(DISTRITO FEDERAL, 2018).

Observe-se que a decisão julga não apenas o crime, mas o "exercício efetivo da maternidade" e as condições de vida da paciente (uso de drogas desde os 12 anos), convertendo vulnerabilidades sociais e de saúde em desqualificações maternas que justificam a prisão. No HC 0719844-93.2018.8.07.0000 (Acórdão 1155828), o Des. Carlos Pires Soares Neto denegou prisão domiciliar para mulher reincidente, usuária de drogas, mãe de 6 filhos, porque:

“relatório psicossocial demonstrou que nunca exerceu cuidados maternos e crianças estavam bem assistidas por família extensa. Situação excepcionalíssima” (DISTRITO FEDERAL, 2019).

Esse tipo de fundamentação opera uma inversão lógica: a existência de rede familiar alternativa de cuidado, que deveria ser compreendida como contingência diante do encarceramento (e não como situação desejável ou neutra), é tratada como prova de que a prisão da mãe não causa dano. Ignora-se, assim, que o HC 143.641/SP parte justamente do reconhecimento de que a separação entre mãe e

filhos pequenos produz impactos no desenvolvimento infantil e na organização familiar, e que a proteção da primeira infância exige, como regra, a manutenção do vínculo materno, salvo nas exceções taxativas.

No HC 0719651-44.2019.8.07.0000 (Acórdão 1211172), o Des. J. J. Costa Carvalho denegou habeas corpus para mulher condenada por roubo e corrupção de menores que pleiteava prisão domiciliar por ter filhos menores, entendendo que:

“não foi comprovada a imprescindibilidade da presença materna, pois as crianças estavam bem assistidas pelo pai e avós paternos, caracterizando situação excepcionalíssima”. (DISTRITO FEDERAL, 2019).

A exigência de "comprovação de indispensabilidade" inverte a lógica do HC coletivo, que estabelece a prisão domiciliar como regra para mães de crianças menores, não como exceção condicionada à demonstração de que ninguém mais pode cuidar dos filhos. Essa interpretação restritiva esvazia o alcance protetivo do precedente e reintroduz discricionariedade judicial onde o STF buscou estabelecer objetividade.

A literatura contemporânea também identifica esse fenômeno como "condenação" de maternidades consideradas desviantes: ao lado do discurso que protege a convivência e o desenvolvimento infantil, afirma-se um polo moral que nega o exercício da maternidade às mulheres que não se conformam à "ideia social de maternidade", tratando-as como "não merecedoras de exercê-la" (SILVA; SILVA JUNIOR; TANNUSS, 2024, p. 303). Esse quadro é particularmente relevante no Distrito Federal, na medida em que a análise das decisões revela que a retórica protetiva pode coexistir com práticas decisórias que, na ponta, reproduzem seletividade e desigualdade, enfraquecendo o alcance material do HC coletivo como política judicial de proteção da primeira infância (FERREIRA, 2022, p. 432).

Compreendidos os padrões de aplicação (e não aplicação) do HC 143.641/SP no TJDF, bem como os mecanismos pelos quais a categoria "excepcionalíssimo" e os julgamentos morais sobre maternidade operam como filtros seletivos, cumpre agora examinar criticamente o próprio instrumento da prisão domiciliar, seus limites e potencialidades como resposta à tensão entre cautelaridade penal e proteção integral da primeira infância.

2.5 PRISÃO DOMICILIAR E PROTEÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA: CONTRADIÇÕES E SENTIDOS POSSÍVEIS

A prisão domiciliar, no contexto do HC 143.641/SP, é apresentada como resposta jurídico-processual que busca reduzir danos imediatos à primeira infância e alinhar a cautelaridade ao princípio da excepcionalidade da prisão (BRASIL, 2018, p. 33). Todavia, a bibliografia mobilizada problematiza a ideia de que a domiciliar, por si só, realize automaticamente a proteção integral: ao contrário, ela pode operar como dispositivo punitivo e não como liberdade, mantendo o eixo da coerção e transferindo para o espaço doméstico encargos que deveriam ser compartilhados por uma rede de proteção social articulada.

Ferreira é explícita ao afirmar que a domiciliar é frequentemente tomada como modalidade de "liberdade provisória", quando "também é um dispositivo punitivo", e que a proteção da primeira infância exige interação entre políticas públicas (assistência social, saúde, justiça) e execução penal (FERREIRA, 2022, p. 432-433).

Esse ponto ilumina uma contradição fundamental: o Judiciário, ao negar a domiciliar sob o argumento de proteção das crianças, frequentemente mantém a prisão preventiva em um sistema que não oferece estrutura adequada para gestantes, puérperas e mães, como se o cárcere fosse ambiente protetivo ou neutro. A própria pesquisa empírica de Ferreira no DF, ao identificar 103 mulheres presas preventivamente com filhos de até 12 anos e entrevistar esse universo, evidencia que o problema é estrutural e não episódico; no recorte da pesquisa, a gravidez aparece como realidade presente (6%), ao lado de um conjunto majoritário de mulheres mães submetidas à prisão preventiva, o que reforça a centralidade do tema como política pública e não apenas como exceção processual (FERREIRA, 2022, p. 434-435).

Assim, a domiciliar deve ser compreendida não como solução perfeita, mas como medida mínima de redução de danos dentro de um desenho mais amplo de proteção integral, que depende de implementação e monitoramento intersetorial (FERREIRA, 2022, p. 433).

Por outro lado, a domiciliar pode reproduzir formas de controle e de estigmatização quando tratada como concessão moral. A literatura destaca que a seletividade se manifesta quando a domiciliar "não é concebida como direito público subjetivo, mas como mero benefício" sujeito à discricionariedade, o que permite que

avaliações morais e expectativas sociais sobre maternidade ocupem o centro da decisão (SILVA; SILVA JUNIOR; TANNUSS, 2024, p. 304). Nesse quadro, a proteção da primeira infância não é negada frontalmente, mas relativizada caso a caso por construções de "excepcionalíssimo" que, na prática, podem converter o comando coletivo do STF em um modelo casuístico e desigual, particularmente duro com mulheres associadas a determinados tipos penais e a determinados marcadores sociais, reforçando a seletividade apontada pela criminologia crítica (BARATTA, 2011, p. 18-19).

Por fim, a discussão dos "sentidos possíveis" da domiciliar exige reconhecer que ela pode operar simultaneamente como proteção e como punição: proteção, ao evitar a ruptura imediata e o impacto do cárcere na primeira infância; punição, quando transforma o domicílio em extensão do controle penal e quando desloca para a mulher, sob vigilância e julgamento, a responsabilidade de "provar" que merece maternar. É nesse terreno que se consolidam as contradições destacadas por Silva, Silva Junior e Tannuss ao apontarem a coexistência entre a defesa do convívio e "a condenação daquelas que se desviam da ideia social de maternidade" (SILVA; SILVA JUNIOR; TANNUSS, 2024, p. 303).

Assim, a eficácia protetiva da domiciliar e, por extensão, do HC 143.641/SP no DF, depende menos de sua proclamação formal e mais de sua implementação coerente com os critérios do STF, articulada a uma rede de políticas públicas que sustente materialmente a proteção integral, evitando que a primeira infância seja mobilizada como retórica para endurecer o encarceramento materno (BRASIL, 2018, p. 33; FERREIRA, 2022, p. 433)

CAPÍTULO 3 – A PNAMPE E O SISTEMA DE JUSTIÇA: ENTRE A PROMESSA NORMATIVA E A PRÁTICA JUDICIAL

Os capítulos anteriores desta dissertação procuraram estabelecer as bases teóricas e normativas necessárias para a compreensão da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE). O presente capítulo, que encerra o desenvolvimento analítico desta pesquisa, volta-se para a dimensão empírica da efetivação dos direitos previstos na PNAMPE e na legislação correlata. Busca-se compreender, a partir da análise de decisões judiciais proferidas no âmbito do TJDF, STJ e do STF, como o sistema de

justiça criminal tem respondido às demandas de proteção aos direitos de gestantes e mães presas, especialmente no que concerne à aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e à concessão de prisão domiciliar.

A análise jurisprudencial, enquanto método de pesquisa empírica, revela-se especialmente adequada para identificar a distância entre o direito positivado e o direito concretamente aplicado, permitindo observar não apenas os resultados das decisões (favoráveis ou desfavoráveis às mulheres), mas também os discursos, argumentações e representações que informam o processo decisório. Trata-se, portanto, de uma investigação que não se limita à dimensão quantitativa dos julgados, mas que se propõe a desvelar as lógicas, racionalidades e contradições presentes no tratamento judicial dispensado às mulheres gestantes e mães em situação de privação de liberdade.

3.1 AS ESPECIFICIDADES DE GÊNERO NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

O sistema prisional brasileiro, concebido historicamente a partir de parâmetros masculinos, reproduz em sua estrutura, funcionamento e discursos legitimadores um profundo androcentrismo que se manifesta em múltiplas dimensões. Conforme demonstra Vera Regina Pereira de Andrade, o sistema de justiça criminal é atravessado pela lógica patriarcal, funcionando como mecanismo de controle social que reforça assimetrias de gênero e perpetua a subordinação feminina (ANDRADE, 2012, p. 53). Como afirma Andrade, o sistema de justiça criminal opera segundo uma lógica seletiva e androcêntrica, de modo que:

'o sistema penal é um sistema de controle da criminalidade constituído seletivamente (e não alternativamente) pelo processo de criminalização primária e secundária, cujo funcionamento exhibe regularidades, tendências e características' (ANDRADE, 2012, p. 53)."

O androcentrismo do sistema penal não se resume à predominância numérica de homens entre a população carcerária, mas se expressa de forma mais profunda na própria concepção da arquitetura institucional, dos procedimentos, das políticas e até mesmo das instalações físicas dos estabelecimentos prisionais. A prisão foi pensada, desde suas origens modernas, para conter e disciplinar corpos masculinos, e essa marca fundacional permanece presente mesmo quando o sistema se volta para o encarceramento de mulheres.

Soraia da Rosa Mendes, ao desenvolver uma criminologia feminista, argumenta que o sistema penal é estruturalmente masculino e opera a partir de categorias, valores e expectativas que tomam o masculino como universal e o feminino como desvio, exceção ou particularidade (MENDES, 2017, p. 152). Essa universalização do masculino implica, por um lado, a invisibilização das necessidades específicas das mulheres e, por outro, a patologização ou excepcionalização das demandas femininas quando estas são reconhecidas.

No contexto prisional, as especificidades de gênero se manifestam de forma especialmente aguda em relação à maternidade. A mulher que transgredir a norma penal rompe não apenas com o ordenamento jurídico, mas também com as expectativas sociais de gênero que lhe são impostas. Como observa Julita Lemgruber, em sua análise sociológica das prisões femininas, 'a mulher reclusa é vista como transgressora da ordem na sociedade e da ordem na família, pois abandonaria seu papel de mãe e esposa, além de violar as leis' (LEMGRUBER, 1999, p. 114)."

Essa dupla transgressão, do legal e do moral, resulta em formas específicas de controle e punição que incidem desigualmente sobre homens e mulheres.

3.1.1 Maternidade criminalizada: a dupla punição

A maternidade no cárcere representa um dos pontos mais críticos e contraditórios do sistema prisional feminino. Por um lado, existe um reconhecimento formal, expresso na legislação (Lei nº 11.942/2009, Lei nº 12.403/2011, Marco Legal da Primeira Infância), de que a maternidade deve ser protegida e de que o encarceramento de gestantes e mães impõe riscos e violações tanto às mulheres quanto às crianças. Por outro lado, as condições materiais e institucionais do sistema prisional e as práticas concretas do sistema de justiça demonstram uma profunda incapacidade de efetivar essa proteção.

Ana Gabriela Braga, em sua pesquisa sobre o exercício da maternidade na prisão, evidencia que as penitenciárias femininas no Brasil são marcadas por violações sistemáticas de direitos fundamentais, especialmente no que tange aos direitos sexuais e reprodutivos e ao acesso à saúde especializada (BRAGA; ANGOTTI, 2015, p. 14). A ausência de médicos ginecologistas, a precariedade do atendimento pré-natal, as condições insalubres para o parto e para a amamentação, bem como a separação abrupta entre mães e filhos após o período de permanência

da criança no estabelecimento prisional constituem formas específicas de violência institucional que incidem sobre as mulheres encarceradas.

Essa violência não é meramente circunstancial ou decorrente de falhas administrativas pontuais, mas expressa uma lógica estrutural do sistema penal que, ao criminalizar a mulher, criminaliza também sua maternidade. Como apontam Braga e Angotti:

'o direito vem sendo constituído basicamente a partir de experiências masculinas, seu caráter antropocêntrico alcança e conforma inclusive o lugar das mulheres como personagens do sistema de justiça, sejam elas presas, juízas, promotoras, agentes etc.' (BRAGA; ANGOTTI, 2015, p. 28).

Essa estrutura androcêntrica não é acidental, mas constitutiva do próprio sistema penal.

Débora Diniz, ao analisar o cotidiano do presídio feminino do Distrito Federal, descreve a maternidade no cárcere como marcada pela ausência de humanização e pela ruptura dos vínculos familiares. Segundo a autora, as mulheres encarceradas são majoritariamente jovens, negras, pobres e mães, muitas das quais já passaram por instituições de controle na adolescência e enfrentaram trajetórias de violência, uso de drogas e exclusão social (DINIZ, 2015, p. 9-10). O encarceramento não interrompe essas trajetórias de vulnerabilização, mas as aprofunda, especialmente quando se trata de mulheres gestantes ou mães de crianças pequenas.

A compreensão adequada das especificidades de gênero no sistema prisional exige uma perspectiva interseccional que considere não apenas o gênero isoladamente, mas sua articulação com outros marcadores sociais da diferença, especialmente raça e classe. Como demonstram os dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), a população carcerária feminina no Brasil é composta majoritariamente por mulheres negras e pobres, com baixa escolaridade e inserção precária no mercado de trabalho formal (BRASIL, 2018).

Essa seletividade do sistema penal não é casual, mas expressa o funcionamento estrutural de um sistema de justiça criminal que opera a partir de estereótipos de gênero, raça e classe. A mulher criminalizada não é qualquer mulher, mas uma mulher específica: negra, pobre, periférica, frequentemente envolvida com o tráfico de drogas em posições subalternas da cadeia do comércio ilícito. Trata-se,

portanto, de uma criminalização seletiva que incide sobre corpos e vidas já marcadas por múltiplas formas de exclusão e violência.

No que concerne à maternidade, a interseccionalidade revela-se fundamental para compreender as hierarquias reprodutivas que operam no sistema de justiça criminal. Nem todas as maternidades são igualmente reconhecidas e protegidas: enquanto a maternidade de mulheres brancas, de classe média, escolarizadas, tende a ser valorizada e considerada digna de proteção, a maternidade de mulheres negras e pobres é frequentemente desqualificada, patologizada ou considerada incompatível com o exercício adequado do cuidado materno.

Essa desqualificação manifesta-se de múltiplas formas no discurso judicial, como será demonstrado na análise jurisprudencial desenvolvida neste capítulo. A mulher negra e pobre que pratica tráfico de drogas é frequentemente representada como incapaz de exercer a maternidade de forma adequada, seja porque traficava na presença dos filhos (expondo-os ao ambiente criminoso), seja porque seu envolvimento com o crime demonstraria ausência de compromisso com os cuidados maternos. Assim, a própria conduta criminosa torna-se argumento para negar à mulher o direito de exercer a maternidade, perpetuando o ciclo de punição e exclusão.

3.1.2 O Habeas Corpus 143.641/STF e seus desdobramentos

Em 20 de fevereiro de 2018, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Habeas Corpus coletivo nº 143.641/SP, impetrado pela Defensoria Pública da União em favor de todas as mulheres presas preventivamente que ostentem a condição de gestantes, puérperadesc ou mães de crianças sob sua guarda, estabeleceu importante precedente jurisprudencial para a proteção dos direitos de mulheres grávidas e mães no sistema prisional brasileiro.

O acórdão, relatado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, determinou a substituição da prisão preventiva pela domiciliar de todas as mulheres presas que se enquadrassem nas hipóteses previstas no artigo 2º da Lei nº 12.403/2011 (atual artigo 318 do Código de Processo Penal), ressalvados os casos de crimes praticados mediante violência ou grave ameaça, contra seus descendentes ou, ainda, em situações excepcionalíssimas devidamente fundamentadas pelos juízes.

A decisão fundamentou-se em diversos argumentos, destacando-se: a) o princípio do melhor interesse da criança, consagrado na Convenção sobre os Direitos da Criança e no Estatuto da Criança e do Adolescente; b) a inadequação das prisões brasileiras para acolher mulheres gestantes e lactantes, em flagrante violação a direitos fundamentais; c) o caráter excepcional da prisão preventiva e a necessidade de se aplicarem, sempre que possível, medidas cautelares alternativas; d) a desproporcionalidade pré do encarceramento de mulheres grávidas e mães em relação aos fins declarados da prisão preventiva.

O HC 143.641/STF representa, portanto, uma importante afirmação dos direitos das mulheres encarceradas e um reconhecimento, pelo Poder Judiciário, da necessidade de se adotarem medidas concretas para a proteção da maternidade no contexto prisional. Todavia, como se verá na análise jurisprudencial desenvolvida nas seções seguintes, a efetividade dessa decisão tem sido limitada por diversos fatores, incluindo a resistência de instâncias inferiores em aplicar o entendimento do STF e a multiplicação de interpretações restritivas que esvaziam o alcance da proteção pretendida.

3.2 ANÁLISE QUALITATIVA: PADRÕES E CONTRADIÇÕES NO DISCURSO JUDICIAL

Para além dos dados quantitativos, a análise qualitativa das decisões permite identificar padrões argumentativos, representações sociais e lógicas decisórias que informam o tratamento judicial dispensado às mulheres gestantes e mães em situação de privação de liberdade. Esta seção apresenta os principais achados da análise qualitativa, organizados por tribunal e por temas recorrentes identificados nos discursos judiciais.

3.2.1 Decisões do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

A análise das decisões do TJDFT revelou a persistência de padrões argumentativos altamente restritivos à concessão de prisão domiciliar e outras medidas cautelares alternativas para mulheres gestantes e mães. Um dos argumentos mais recorrentes para a denegação dos pedidos refere-se à alegada gravidade abstrata do delito imputado, especialmente nos casos de tráfico de drogas, que representa a imputação mais frequente entre as mulheres analisadas.

Em diversos acórdãos, o TJDFT fundamentou a manutenção da prisão preventiva na circunstância de que a mulher praticava o tráfico em sua residência, onde convivia com filhos menores. Paradoxalmente, a mesma maternidade que deveria ensejar a proteção judicial é utilizada como argumento para justificar o encarceramento, sob o fundamento de que a mãe estaria expondo os filhos ao ambiente criminoso. Essa inversão argumentativa revela a operação de estereótipos de gênero que desqualificam a maternidade de mulheres criminalizadas, especialmente quando negras e pobres.

Outro argumento frequentemente mobilizado refere-se à alegada insuficiência das provas apresentadas pela defesa quanto à condição de gestante ou quanto à imprescindibilidade dos cuidados maternos. O TJDFT tem exigido, em diversos casos, não apenas a certidão de nascimento da criança, mas também laudos médicos, relatórios sociais e outros documentos que comprovem que a mãe é efetivamente imprescindível aos cuidados do filho, desconsiderando a presunção de que toda criança pequena necessita dos cuidados maternos e impondo à defesa um ônus probatório excessivo e muitas vezes impossível de ser cumprido por mulheres encarceradas, que têm acesso limitado a recursos e a documentos.

Identificou-se também, nas decisões do TJDFT, a recorrente menção às exceções previstas no HC 143.641/STF (crimes praticados mediante violência ou grave ameaça, contra descendentes ou em situações excepcionalíssimas), mas com interpretação amplamente expansiva dessas exceções. Assim, crimes como tráfico de drogas, que não envolvem violência ou grave ameaça contra pessoa determinada, têm sido enquadrados como excepcionalíssimos em razão de sua gravidade abstrata ou de circunstâncias do caso concreto (como a quantidade de droga apreendida ou a suposta participação da ré em organização criminosa), esvaziando na prática o alcance da proteção prevista.

3.2.2 Decisões do Superior Tribunal de Justiça

As decisões do STJ, em contraste com as do TJDFT, revelaram postura significativamente mais favorável à concessão de prisão domiciliar e outras medidas cautelares para mulheres gestantes e mães. Dos 33 acórdãos analisados, 21 (63,6%) foram favoráveis, percentual muito superior ao observado nas demais instâncias.

A jurisprudência do STJ tem reconhecido de forma mais ampla o direito das mulheres à prisão domiciliar com base no artigo 318 do Código de Processo Penal, inclusive determinando, em alguns casos, a flexibilização das condições da prisão domiciliar para permitir que a mãe trabalhe e garanta o sustento da prole. Essa flexibilização, embora pontual, representa importante reconhecimento de que a proteção à maternidade não pode ser dissociada da garantia de condições materiais mínimas para o exercício do cuidado.

O STJ tem também rejeitado interpretações excessivamente restritivas das hipóteses de cabimento da prisão domiciliar, reconhecendo que o rol do artigo 318 do CPP não é taxativo e que outras situações podem justificar a concessão da medida, desde que demonstrada a necessidade concreta e a adequação da medida aos fins da tutela cautelar. Essa postura mais aberta tem permitido a proteção de mulheres em situações não expressamente previstas na lei, como mães de crianças com necessidades especiais de saúde ou mães que são as únicas responsáveis pelo cuidado de idosos ou pessoas com deficiência.

Não obstante essa postura geral mais favorável, também no STJ foram identificadas decisões que reproduzem estereótipos de gênero e que desqualificam a maternidade de mulheres criminalizadas. Em alguns acórdãos, o Tribunal negou a concessão de prisão domiciliar sob o argumento de que a mulher, ao praticar o crime, demonstrou descaso com os deveres maternos, ou de que a gravidade da conduta torna a mãe inadequada ao convívio com os filhos. Essas decisões revelam a persistência, mesmo em instância superior, de visões moralizantes sobre a maternidade e de concepções que vinculam o exercício do cuidado materno à conformidade com expectativas sociais de gênero.

3.2.3 Decisões do Supremo Tribunal Federal

As decisões do STF analisadas incluem tanto decisões monocráticas quanto acórdãos de Turma, proferidas em habeas corpus impetrados individualmente por mulheres que se enquadram nas hipóteses de proteção previstas no HC 143.641/STF. A análise revelou dados preocupantes: das 100 decisões analisadas, 67 (67%) foram desfavoráveis às mulheres, mantendo a prisão preventiva apesar do enquadramento nas hipóteses legais de proteção.

Esse dado é especialmente significativo porque indica que, mesmo no STF, Corte que estabeleceu o precedente de proteção às gestantes e mães presas, a maioria das mulheres não obtém a tutela jurisdicional de seus direitos. As decisões desfavoráveis têm se fundamentado, predominantemente, na alegação de que o caso concreto se enquadra em uma das exceções previstas no próprio HC 143.641/STF, especialmente a exceção relativa a situações excepcionalíssimas.

A análise dos acórdãos revelou que a categoria situações excepcionalíssimas tem sido interpretada de forma ampla e muitas vezes arbitrária, abrangendo casos em que não há qualquer elemento concreto que justifique o afastamento da proteção. Circunstâncias como a reincidência da mulher, a quantidade de droga apreendida, a suposta participação em organização criminosa (muitas vezes inferida sem elementos probatórios suficientes), ou mesmo a circunstância de a mulher ter permanecido foragida por algum tempo, têm sido consideradas suficientes para caracterizar a excepcionalidade e afastar a aplicação do HC 143.641/STF.

Outro padrão identificado nas decisões do STF refere-se à exigência de comprovação de que a prisão está causando ou pode causar dano concreto à criança. Essa exigência inverte a lógica do HC 143.641/STF, que parte da presunção de que o encarceramento da mãe é danoso à criança e, portanto, deve ser evitado sempre que possível. Ao exigir prova do dano, o STF impõe à defesa um ônus praticamente impossível de ser cumprido, uma vez que os efeitos do encarceramento da mãe sobre o desenvolvimento da criança são, em grande medida, invisíveis, difusos e de longo prazo.

Identificou-se também, nas decisões do STF, a recorrente menção ao princípio da segurança pública como fundamento para a manutenção da prisão. Esse argumento, embora abstrato e genérico, tem sido suficiente para justificar o encarceramento de gestantes e mães, revelando a prevalência da lógica punitiva e do discurso de lei e ordem sobre a proteção aos direitos fundamentais das mulheres e das crianças.

3.2.4 Casos emblemáticos

Para além da análise quantitativa e dos padrões gerais identificados, a pesquisa selecionou casos emblemáticos que ilustram de forma particularmente clara as contradições e os limites do sistema de justiça criminal no tratamento de mulheres

gestantes e mães presas. A análise detalhada desses casos permite observar não apenas o resultado das decisões, mas também os argumentos mobilizados, as representações sobre maternidade e criminalidade, e as lógicas decisórias que informam o tratamento judicial dispensado a essas mulheres. Apresentam-se a seguir cinco casos representativos dos padrões identificados na jurisprudência analisada.

Caso 1: Mãe de quatro filhos mantida presa por armazenar drogas em casa (HC 0705957-42.2018/DF - TJDF)

Mulher acusada de tráfico de drogas e associação criminosa, mãe de quatro filhos menores de 12 anos, dos quais era a única responsável, teve pedido de prisão domiciliar denegado pelo TJDF. A fundamentação da decisão centrou-se no argumento de que a paciente armazenava substâncias entorpecentes altamente nocivas (crack e cocaína) na residência onde viviam os filhos, criando situação de risco concreto às crianças e configurando excepcionalidade ao HC 143.641/STF.

Este caso é emblemático porque revela a operação de uma lógica perversa que utiliza a própria maternidade como fundamento para negar à mulher a proteção que deveria decorrer dessa mesma condição. A presença das crianças na residência onde ocorria o tráfico, em vez de reforçar a necessidade de proteção dos vínculos familiares e de aplicação de medidas alternativas que permitissem à mãe exercer os cuidados maternos em condições adequadas, é utilizada como argumento para desqualificar a mulher como mãe e para justificar seu encarceramento. Evidencia-se, assim, a aplicação de estereótipos que associam mulher criminosa e mãe inadequada, desconsiderando por completo as possibilidades de proteção das crianças por meio de medidas menos gravosas do que a separação da mãe.

Caso 2: Mãe usuária de drogas negada proteção por não exercer "efetivamente" a maternidade (HC 0710144-93.2018/DF - TJDF)

Mulher acusada de tráfico de drogas (aproximadamente meio quilo de maconha), mãe de criança de dois anos, teve habeas corpus denegado pelo TJDF sob a fundamentação de que a filha residia com a avó paterna e, portanto, a paciente não demonstrava exercício efetivo da maternidade. A decisão pontuou ainda que a mulher declarou fazer uso de drogas desde os 12 anos, representando risco potencial à criança.

Este caso evidencia múltiplas dimensões da seletividade e da discriminação de gênero presentes no sistema de justiça criminal. Em primeiro lugar, a exigência de comprovação do "exercício efetivo da maternidade" constitui requisito não previsto em lei e que impõe à mulher o ônus de demonstrar que é uma "boa mãe" para fazer jus à proteção legal. Em segundo lugar, a circunstância de a criança estar sob cuidados da avó — frequentemente resultado do próprio encarceramento da mãe — é utilizada como argumento para perpetuar o encarceramento, criando um círculo vicioso. Em terceiro lugar, a condição de usuária de drogas, que deveria ensejar políticas de saúde e não de criminalização, é mobilizada como evidência de inadequação materna, desconsiderando as diretrizes da própria PNAMPE quanto ao tratamento adequado de mulheres em situação de dependência química.

Caso 3: Concessão de prisão domiciliar com flexibilização para trabalho (AgRg no HC 660.671/RJ - STJ, julgado em 11/05/2021)

Mulher acusada de associação criminosa e lavagem de dinheiro, mãe de criança de 9 anos, obteve no STJ decisão favorável que concedeu prisão domiciliar e, de ofício, determinou a flexibilização das regras da medida para permitir que trabalhasse e garantisse o sustento da prole. O acórdão, relatado pelo Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, fundamentou-se no HC 143.641/STF e reconheceu que não havia excepcionalidades que justificassem o indeferimento do benefício, especialmente porque os crimes imputados não envolveram violência ou grave ameaça e não foram praticados contra descendente. Ademais, a defesa apresentou documentação atestando que a filha apresentou recentemente problemas de saúde e precisou de atendimento médico (STJ, AgRg no HC 660.671/RJ, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 11/05/2021, DJe 14/05/2021).

Este caso representa importante avanço na jurisprudência do STJ ao reconhecer que a proteção à maternidade não pode ser dissociada da garantia de condições materiais mínimas para o exercício do cuidado. A determinação de flexibilização da prisão domiciliar para permitir o trabalho demonstra sensibilidade às especificidades de gênero e às condições concretas de vida das mulheres criminalizadas, que frequentemente são as únicas responsáveis pelo sustento da família. A decisão reconhece, ainda, que a rigidez das regras da prisão domiciliar pode, em alguns casos, inviabilizar o próprio objetivo da medida, tornando-a inadequada ou mesmo contraproducente.

Caso 4: Mãe de criança de 11 anos mantida presa por traficar 59kg de maconha em casa (AgRg no HC 701.970/MG - STJ, julgado em 16/11/2021)

Mulher acusada de tráfico de drogas, mãe de criança de 11 anos, teve pedido de prisão domiciliar negado pelo STJ. A prisão preventiva havia sido decretada para garantia da ordem pública, tendo em vista que foram encontrados em sua residência 59,920kg de maconha, além de petrechos relacionados ao tráfico (balança de precisão, rolo de plástico filme, dinheiro em notas fracionadas). O acórdão, também relatado pelo Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, reconheceu a aplicabilidade do HC 143.641/STF, mas entendeu que as circunstâncias do caso — especialmente a expressiva quantidade de substância entorpecente e o fato de os petrechos terem sido apreendidos na residência onde a mãe morava com o filho — configuravam situação excepcional que permitia o indeferimento da prisão domiciliar (STJ, AgRg no HC 701.970/MG, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 16/11/2021, DJe 19/11/2021).

A comparação entre os casos 3 e 4, ambos julgados pelo mesmo relator no STJ em 2021, revela a tensão existente na jurisprudência quanto aos critérios para caracterização das "situações excepcionálissimas" previstas no HC 143.641/STF. Enquanto no caso 3, a acusação de associação criminosa e lavagem de dinheiro não foi considerada suficientemente grave para afastar a proteção, no caso 4, a quantidade de droga apreendida e a circunstância de o tráfico ocorrer na residência onde vivia a criança foram consideradas excepcionais. Essa dissonância evidencia a persistência de um elevado grau de discricionariedade judicial e a ausência de critérios objetivos e uniformes para a aplicação da proteção, fazendo com que o acesso ao direito dependa, em grande medida, das particularidades de cada caso e da sensibilidade do julgador.

Caso 5: Mãe de criança de 4 anos e 11 meses que assumiu liderança de organização criminosa (HC 154.807/SE - STF)

Mulher mãe de criança de 4 anos e 11 meses não obteve prisão domiciliar no STF em razão de circunstâncias consideradas excepcionais: após a prisão de seu companheiro, teria assumido papel ativo na organização criminosa, utilizando a residência para tráfico de drogas, o que evidenciaria risco de reiteração delitiva. A decisão monocrática reconheceu a aplicabilidade do HC 143.641/STF, mas entendeu

que a liderança da organização e o uso da residência como ponto de tráfico caracterizavam excepcionalidade.

Este caso é particularmente revelador das representações de gênero que operam no sistema de justiça criminal. A circunstância de a mulher ter assumido a liderança da organização após a prisão do companheiro, o que poderia ser interpretado como estratégia de sobrevivência econômica em contexto de vulnerabilidade, é lida como evidência de periculosidade e como fundamento para negar a proteção. Ademais, a utilização da residência como local do crime, que no caso de mulheres frequentemente se relaciona com as limitações de mobilidade impostas pelos cuidados maternos e domésticos, é utilizada como agravante, sem que se considere que medidas alternativas poderiam simultaneamente proteger a criança e evitar a reiteração delitiva.

A análise desses cinco casos emblemáticos permite observar padrões recorrentes no tratamento judicial de mulheres gestantes e mães presas. Em primeiro lugar, evidencia-se a tendência de utilizar a própria maternidade como argumento contra a mulher, seja porque traficava na presença dos filhos, seja porque não demonstra exercício "efetivo" dos cuidados maternos. Em segundo lugar, observa-se a aplicação seletiva e expansiva da categoria "situações excepcionalíssimas", que tem servido para esvaziar, na prática, o alcance da proteção prevista no HC 143.641/STF. Em terceiro lugar, identifica-se a persistência de representações estereotipadas sobre maternidade que desqualificam mulheres negras, pobres, usuárias de drogas ou envolvidas com o crime como mães inadequadas. Por fim, constata-se que mesmo decisões favoráveis, como a do caso 3, permanecem excepcionais, prevalecendo na jurisprudência uma lógica punitivista que valoriza a prisão como resposta prioritária ao crime, em detrimento da proteção aos direitos das mulheres e das crianças.

3.3 ENTRE O DIREITO FORMAL E A REALIDADE MATERIAL: O GAP DE IMPLEMENTAÇÃO

A análise jurisprudencial desenvolvida nas seções anteriores evidencia uma profunda dissonância entre o direito formalmente consagrado na PNAMPE, na legislação processual penal e nos tratados internacionais de direitos humanos, e o direito efetivamente concretizado pelas decisões judiciais. Essa dissonância, que pode ser caracterizada como um gap de implementação, revela-se em múltiplas

dimensões e decorre de fatores estruturais, institucionais e culturais que serão analisados a seguir.

3.3.1 Obstáculos à efetivação de direitos

O primeiro obstáculo identificado refere-se à persistência de uma cultura jurídica punitivista que valoriza a prisão como resposta prioritária ao crime e que encara medidas alternativas ao encarceramento como benefícios indevidos ou privilégios concedidos a quem não os merece. Essa cultura manifesta-se no discurso judicial por meio da constante referência à gravidade abstrata dos delitos, especialmente do tráfico de drogas, e da afirmação de que a concessão de prisão domiciliar ou outras medidas alternativas representaria impunidade ou afrontaria o clamor público.

O segundo obstáculo diz respeito à inadequação da estrutura material do sistema prisional para atender às necessidades das mulheres gestantes e mães. Como demonstrado pela pesquisa empírica, as decisões que concedem prisão domiciliar frequentemente o fazem invocando a ausência de condições adequadas nos estabelecimentos prisionais, enquanto as decisões que denegam o pedido frequentemente o fazem invocando o dever-ser normativo da Lei de Execução Penal, que prevê berçários, acompanhamento médico e outras estruturas que, na prática, inexistem. Essa dissonância entre o plano formal e o plano material da realidade prisional permite que os julgadores escolham, ao sabor de suas preferências e valores, invocar um ou outro para fundamentar decisões diametralmente opostas.

O terceiro obstáculo refere-se à interpretação restritiva das hipóteses legais de cabimento da prisão domiciliar e à multiplicação de exceções que esvaziam o alcance da proteção. Como visto, a categoria situações excepcionabilíssimas prevista no HC 143.641/STF tem sido interpretada de forma amplamente expansiva, abrangendo praticamente qualquer circunstância que os julgadores considerem relevante para justificar a manutenção do encarceramento. Essa elasticidade interpretativa, longe de representar adaptação da norma à complexidade dos casos concretos, revela arbítrio judicial e ausência de critérios objetivos para a aplicação da proteção.

O quarto obstáculo diz respeito à exigência de prova excessiva quanto ao preenchimento das condições legais. A imposição à defesa do ônus de comprovar, por meio de laudos médicos, relatórios sociais e outros documentos, que a gestante

está em situação de risco ou que a mãe é imprescindível aos cuidados do filho, representa obstáculo praticamente intransponível para mulheres encarceradas, que têm acesso limitado a recursos, a profissionais e a documentos. Essa exigência probatória excessiva inverte a lógica protetiva da legislação e impõe às mulheres e às crianças o ônus da omissão estatal.

3.3.2 O papel ambíguo do sistema de justiça

A análise jurisprudencial revela que o sistema de justiça criminal desempenha papel ambíguo em relação à proteção dos direitos das mulheres gestantes e mães presas. Por um lado, é do Poder Judiciário que emanam importantes marcos normativos de proteção, como o HC 143.641/STF, e é também por meio de decisões judiciais que, em alguns casos, mulheres conseguem acessar direitos que lhes são negados pelas instâncias administrativas do sistema prisional. Por outro lado, é também o Poder Judiciário que, por meio de interpretações restritivas, exigências probatórias excessivas e invocação de exceções, nega a essas mesmas mulheres a proteção que formalmente lhes é assegurada.

Essa ambiguidade revela que o sistema de justiça não é um bloco monolítico, mas um campo de disputas no qual diferentes visões sobre direitos, sobre punição, sobre maternidade e sobre gênero estão em constante tensão. As decisões favoráveis e desfavoráveis analisadas expressam essa tensão e evidenciam que a efetivação de direitos não depende apenas da existência de normas protetivas, mas também da sensibilidade dos julgadores às questões de gênero, da sua disposição para questionar estereótipos e da sua capacidade de reconhecer nas mulheres criminalizadas sujeitos titulares de direitos.

O papel ambíguo do sistema de justiça manifesta-se também na relação entre diferentes instâncias. Como visto, o STJ tem adotado postura significativamente mais favorável às mulheres do que o TJDFT e o próprio STF, o que revela que não há uniformidade de entendimento sequer entre os tribunais superiores. Essa falta de uniformidade gera insegurança jurídica e faz com que o acesso a direitos dependa, em grande medida, da sorte de ter o caso analisado por determinado tribunal ou por determinado relator, o que é incompatível com os princípios do Estado Democrático de Direito.

Diante do diagnóstico apresentado, impõe-se questionar: o que fazer? Como superar o gap entre a promessa normativa e a prática judicial? Como garantir que os direitos formalmente reconhecidos sejam efetivamente concretizados? Evidentemente, não há respostas simples ou unívocas para essas questões, mas é possível apontar algumas perspectivas que, embora não esgotem o debate, podem contribuir para o avanço na proteção dos direitos das mulheres encarceradas.

Em primeiro lugar, é fundamental fortalecer os mecanismos de monitoramento e fiscalização da implementação da PNAMPE. Não basta que a política exista no papel; é necessário que haja acompanhamento sistemático de sua execução, com participação de órgãos de controle, de organizações da sociedade civil e, fundamentalmente, das próprias mulheres afetadas. O Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura têm papel fundamental nesse monitoramento e devem ser fortalecidos e dotados de recursos para o exercício efetivo de suas atribuições.

Em segundo lugar, é necessário investir na formação e capacitação de operadores do sistema de justiça, incluindo juízes, promotores, defensores e agentes penitenciários, para que desenvolvam sensibilidade às questões de gênero e compreendam as especificidades do encarceramento feminino. Essa formação não pode limitar-se a aspectos técnico-jurídicos, mas deve incluir discussões sobre feminismo, sobre maternidade, sobre interseccionalidade e sobre as múltiplas formas de violência que incidem sobre as mulheres criminalizadas.

Em terceiro lugar, é fundamental questionar a própria lógica do encarceramento como resposta ao crime. A PNAMPE, embora represente avanço importante no reconhecimento de direitos, não questiona a prisão em si, mas apenas busca torná-la menos violenta e mais adequada às especificidades das mulheres. Entretanto, como demonstra a análise jurisprudencial, não há encarceramento humanizado para gestantes e mães, especialmente nas condições do sistema prisional brasileiro. A proteção efetiva da maternidade e dos direitos das crianças exige, portanto, políticas de desencarceramento, de aplicação ampla de medidas alternativas e de enfrentamento das causas sociais e econômicas que levam mulheres ao envolvimento com o crime.

Em quarto lugar, é necessário promover mudanças legislativas que reduzam a discricionariedade judicial e estabeleçam critérios mais objetivos para a aplicação da

prisão domiciliar e de outras medidas cautelares alternativas. A amplitude das exceções previstas no HC 143.641/STF e a vagueza de conceitos como situações excepcionalíssimas têm permitido que os julgadores neguem a proteção a mulheres que formalmente se enquadram nas hipóteses legais. Uma legislação mais precisa e detalhada, que limite o espaço para interpretações arbitrárias, pode contribuir para a efetivação de direitos.

Por fim, é fundamental que o debate sobre encarceramento feminino e sobre maternidade no cárcere seja ampliado para além dos espaços jurídicos e acadêmicos, alcançando a sociedade de forma geral. Enquanto persistir no imaginário social a associação entre mulher criminosa e mãe inadequada, enquanto a maternidade de mulheres negras e pobres for desqualificada e desvalorizada, dificilmente haverá mudanças significativas nas práticas do sistema de justiça. A transformação cultural é, portanto, condição necessária, embora não suficiente, para a efetivação de direitos.

CONCLUSÃO

Este estudo investigou em que medida o sistema de justiça criminal, no recorte do Distrito Federal, incorpora as diretrizes da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE) e o quadro normativo de proteção às gestantes e puérperas privadas de liberdade. A resposta que o trabalho oferece, sustentada na análise empírica de 198 decisões judiciais proferidas pelo TJDF, STJ e STF entre 2018 e 2025, é inequívoca: essa incorporação é fragmentada, assimétrica e insuficiente. A contribuição central da pesquisa está precisamente em demonstrar que a ingovernança da PNAMPE não se restringe ao plano administrativo, ela se manifesta também na prática decisória do Judiciário, que opera, de forma sistemática, à margem dos marcos de proteção materno-infantil formalmente vigentes.

A trajetória do trabalho partiu da compreensão da PNAMPE como política pública inserida em contexto normativo multinível. O primeiro capítulo evidenciou que a política, instituída em 2014 após quase uma década de articulações, expressou genuíno esforço de resposta às especificidades do encarceramento feminino. Contudo, seus pilares de sustentação revelaram-se frágeis desde a origem: instrumento normativo infraconstitucional vulnerável a mudanças de governo, Comitê Gestor com funcionamento instável e progressivamente esvaziado após 2019, ausência de relatórios anuais de avaliação, baixa execução orçamentária e inexistência de comitês gestores estaduais na maioria das unidades federativas. Esse conjunto de déficits configura o que o trabalho denominou ingovernança, incapacidade institucional de converter diretrizes formais em garantias concretas no cotidiano do cárcere feminino.

Os dados do Sisdepen reforçam esse diagnóstico com contundência. No segundo semestre de 2024, apenas 19,1% das unidades prisionais com vagas para mulheres possuíam celas adequadas para gestantes; apenas 52 unidades contavam com berçário ou centro materno-infantil, com capacidade total de 410 bebês; e somente 6 dispunham de creche. Esses números não descrevem exceções ou

episódios: descrevem a regra. A PNAME existe formalmente há mais de uma década, e o quadro estrutural que deveria combater permanece praticamente intacto.

No plano judicial, a análise empírica revelou distância ainda mais perturbadora entre norma e prática. Sete anos após o julgamento do HC coletivo nº 143.641/SP — precedente vinculante que estabeleceu a substituição da prisão preventiva por domiciliar como regra para gestantes, puérperas e mães de crianças menores de 12 anos, apenas 34,8% das decisões analisadas foram favoráveis à concessão da medida. No TJDF, essa taxa cai para 25,4%; no STF, para 31,6%. O STJ, paradoxalmente, apresentou o melhor desempenho entre as três instâncias, com 63,6% de concessões, exercendo função corretiva em relação a denegações indevidas das instâncias inferiores e do próprio tribunal que criou o precedente.

Três padrões argumentativos, identificados ao longo da análise qualitativa, explicam essa resistência. O primeiro é o uso expansivo da cláusula de "situações excepcionais": ao invés de negar frontalmente o precedente, os tribunais o reconhecem formalmente, mas ampliam o escopo de suas exceções, transformando gravidade abstrata do delito, quantidade de droga apreendida e reincidência desvinculada de risco processual atual em substitutos da demonstração de excepcionalidade concreta exigida pelo STF. O resultado é manter altas taxas de encarceramento materno sob aparência de conformidade ao precedente. O segundo padrão é a moralização da maternidade: a concessão da prisão domiciliar passa a ser filtrada por juízos de merecimento, exigindo-se prova de "exercício efetivo" dos cuidados maternos e convertendo vulnerabilidades sociais como o uso de drogas, pobreza, arranjos familiares alternativos, em desqualificadores do direito. O terceiro padrão, talvez o mais revelador para os fins desta pesquisa, é a invisibilidade absoluta da PNAME: em nenhuma das 198 decisões analisadas a política foi citada como parâmetro normativo. A desconexão entre o sistema de justiça e as políticas públicas de gênero voltadas ao contexto prisional é, portanto, total.

Essa desconexão não é acidental. Ela é produto de um sistema penal historicamente androcêntrico e seletivo, que recai majoritariamente sobre mulheres negras, pobres e periféricas, frequentemente envolvidas com o tráfico de drogas em posições subalternas. No sistema de justiça, a mulher que transgredir a norma penal é

vista como transgressora em dobro da lei e da expectativa social de gênero, o que alimenta práticas decisórias que punem não apenas o crime, mas a maternidade considerada desviante. A análise dos casos emblemáticos demonstrou esse mecanismo com precisão: a própria presença de filhos na residência onde ocorreu o flagrante é utilizada como argumento contra a concessão da domiciliar, numa inversão lógica que transforma a ruptura do vínculo materno em medida de proteção da criança.

Diante desse quadro, esta dissertação não se limita ao diagnóstico. Os achados apontam caminhos concretos: é necessário reativar plenamente o Comitê Gestor da PNAMPE com participação ampliada e transparência; produzir regularmente os relatórios de avaliação previstos desde 2014 e nunca elaborados; avançar legislativamente na objetivação dos critérios para caracterização de "situações excepcionálíssimas", reduzindo o espaço para interpretações arbitrárias; investir na formação de operadores do direito em perspectiva de gênero e interseccionalidade; e, sobretudo, compreender que a proteção efetiva da maternidade no cárcere não se resolve apenas com normas mais precisas, ela exige políticas de desencarceramento e enfrentamento das causas estruturais que conduzem mulheres à criminalização.

A baixa efetividade da PNAMPE não é, portanto, mera deficiência administrativa. É violação de direitos humanos. Ao não concretizar as diretrizes que formalmente assumiu no plano constitucional, infraconstitucional e internacional, o Estado brasileiro perpetua um quadro de violência institucional que atinge, simultaneamente, mulheres gestantes e puérperas e as crianças que dependem delas. A maternidade no cárcere não pode continuar sendo tratada como exceção incômoda de um sistema projetado para outros corpos. Ela é, antes, o espelho mais preciso das promessas que o Brasil ainda deve cumprir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 17, n. 70, p. 257-280, out./dez. 2017.

ALLEN, Rob. Reducing the use of imprisonment: lessons for policy and practice. [S. l.]: Council of Europe, 2013. Disponível em: <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f5161>>. Acesso em: 25 dez. 2025.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A soberania patriarcal: o sistema de justiça criminal no tratamento da violência sexual contra a mulher. Revista Sequência, Florianópolis, n. 50, p. 71-102, jul. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15185>>. Acesso em: 31 jan. 2025.

ARAÚJO, Bianca Fonseca de; SOUSA, Milena Nunes Alves de; ARAÚJO, Kleane Maria da Fonseca Azevedo. Gestar em situação de privação de liberdade: assistência ao pré-natal, parto e puerpério. Contemporânea, v. 4, n. 10, p. 1-34, 2024. DOI: 10.56083/RCV4N10-123. Disponível em: <<https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/6212/4492>>. Acesso em: 25 dez. 2025.

ARAÚJO, Bruna Santos de et al. Gestantes e puérperas em privação de liberdade: entre a proteção normativa e a realidade prisional brasileira. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, 12., 2024, Ribeirão Preto. Anais [...]. Ribeirão Preto: Universidade de Ribeirão Preto, 2024. p. 29-46.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE (APT). Mulheres na prisão: Brasil. [Genebra]: APT, 2024. Disponível em: <https://www.apr.ch/sites/default/files/2024-12/brazil_npm_-_por.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2025.

BALESTRIN, Alsones; VERSCHOORE, Jorge Renato; REYES JUNIOR, Edgar. O campo de estudo sobre redes de cooperação interorganizacional no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 458-477, maio/jun. 2010. DOI: 10.1590/S1415-65552010000300005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000300005>>. Acesso em: 5 nov. 2025.

BARBERET, Rosemary; JACKSON, Crystal. UN Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Sanctions for Women Offenders (the Bangkok Rules): a gendered critique. *Papers*, v. 102, n. 2, p. 215-230, 2017.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BRAGA, Ana Gabriela Mendes; ANGOTTI, Bruna. Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão. Brasília: Ministério da Justiça; IPEA, 2015. (Série Pensando o Direito, n. 51).

BRAGA, Ana Gabriela Mendes; FRANKLIN, Naila Ingrid Chaves. Quando a casa é a prisão: uma análise de decisões de prisão domiciliar de grávidas e mães após a Lei 12.403/2011. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 349-375, 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/18579>>. Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 28 dez. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 2 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 nov. 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 2 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.108, de 7 de abril de 2005. Altera a Lei nº 8.080/1990, para garantir às parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no âmbito do SUS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 abr. 2005.

BRASIL. Lei nº 11.942, de 28 de maio de 2009. Altera a Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 maio 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11942.htm>. Acesso em: 28 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução nº 4, de 15 de julho de 2009. Dispõe sobre a garantia do direito do aleitamento materno. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos da Constituição Federal e dá outras providências (Reforma do Judiciário). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 1 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: INFOPEN Mulheres. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE). Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria de Políticas para as Mulheres. Portaria Interministerial nº 210, de 16 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. 2014. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/361/1/PRI_GM_2014_210.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre políticas públicas para a primeira infância e altera normas correlatas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 mar. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.858, de 26 de setembro de 2016. Regulamenta o disposto no art. 199 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 set. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução nº 2, de 8 de agosto de 2017. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2017.

BRASIL. Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre adoção e altera o Estatuto da Criança e do Adolescente e outros diplomas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13509.htm>. Acesso em: 29 dez. 2025.

BRASIL. Presidência da República; Ministério da Justiça. Reorganização e reformulação do sistema prisional feminino. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_final_reorganizacao_prisional_feminino.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. Atendimento às famílias de mulheres presas: orientações técnicas para a atuação do SUAS. Brasília, DF: SNAS, 2018.

BRASIL. Lei nº 13.769, de 19 de dezembro de 2018. Altera o Código de Processo Penal para estabelecer a possibilidade de substituição da prisão preventiva por prisão

domiciliar da mulher gestante ou mãe responsável por criança ou pessoa com deficiência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.871, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9871.htm>. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Diagnóstico de arranjos institucionais e proposta de protocolos para execução de políticas públicas em prisões. Coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi et al. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Diag_Arranjos_Inst_eletronico.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Relatório de Avaliação: Departamento Penitenciário Nacional. Projeto de Auditoria: 816641. Brasília, DF: CGU, 2020. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/14119.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN): Relatório de Informações Penitenciárias (RELIPEN) – 1º semestre de 2024. Brasília, DF: SENAPPEN, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/>>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN): Relatório de Informações Penitenciárias (RELIPEN) – 2º semestre de 2024. Brasília, DF:

SENAPPEN, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/>>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: STF, [s. d.]. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/>>. Acesso em: 2 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus coletivo nº 143.641/SP. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 20 fev. 2018. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5183497>>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.095/2022 – TCU – Plenário. Relatório de Auditoria Operacional. Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco2022/efetividade_das_politicas_publicas_de_inovacao.html>. Acesso em: 18 dez. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Leandro Mello de. Políticas públicas no ordenamento jurídico brasileiro: uma perspectiva jurídico-institucional. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, São Paulo, v. 6, n. 23, p. 1-14, out./dez. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-27, 2022.

BUTLER, Judith. Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. Disponível em: <[https://cursosextensao.usp.br/pluginfile.php/869762/mod_resource/content/0/Judith%20Butler%20-%20Problemas%20de%20g%C3%AAnero%20\(2018\).pdf](https://cursosextensao.usp.br/pluginfile.php/869762/mod_resource/content/0/Judith%20Butler%20-%20Problemas%20de%20g%C3%AAnero%20(2018).pdf)>. Acesso em: 1 jan. 2026.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Mulheres privadas de liberdade nas Américas: informe. Washington, D.C.: OEA, 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Instituto Penal Miguel Castro Castro vs. Peru: sentença (mérito, reparações e custas). San José, 25 nov. 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_esp.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2025.

DINIZ, Débora. Cadeia: relatos sobre mulheres. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

DINIZ, Débora. Mulheres na máquina do abandono: a escuta de Débora Diniz num presídio feminino. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 320-324, jan./abr. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ref/a/ykzgsWVLNQRgRWPzmXx3rHC/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 31 jan. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0703085-54.2018.8.07.0000. Acórdão 1084663. Relator: Des. Roberval Casemiro Belinati. 2ª Turma Criminal. Julgado em 22 mar. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0702765-04.2018/DF. Acórdão 1088536. Relator: Des. George Lopes. 1ª Turma Criminal. Julgado em 12 abr. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0705957-42.2018/DF. Acórdão 1107662. Relator: Des. Roberval Casemiro Belinati. 2ª Turma Criminal. Julgado em 5 jul. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0709202-61.2018/DF. Acórdão 1107489. Relator: Des. Cruz Macedo. 1ª Turma Criminal. Julgado em 5 jul. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0710144-93.2018/DF. Acórdão 1110563. Relator: Des. Roberval Casemiro Belinati. 2ª Turma Criminal. Julgado em 19 jul. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0710185-60.2018/DF. Acórdão 1112008. Relator: Des. Silvanio Barbosa dos Santos. 2ª Turma Criminal. Julgado em 26 jul. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0713095-60.2018/DF. Acórdão 1117515. Relator: Des. Waldir Leôncio Lopes Júnior. 3ª Turma Criminal. Julgado em 16 ago. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0713925-26.2018.8.07.0000. Acórdão 1122441. Relator: Des. Silvanio Barbosa dos Santos. 2ª Turma Criminal. Julgado em 6 set. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0719844-93.2018.8.07.0000. Acórdão 1155828. Relator: Des. Carlos Pires Soares Neto. 1ª Turma Criminal. Julgado em 28 fev. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0702998-64.2019.8.07.0000. Acórdão 1160198. Relator: Des. Silvanio Barbosa dos Santos. 2ª Turma Criminal. Julgado em 21 mar. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0705400-21.2019.8.07.0000. Acórdão 1166874. Relator: Des. Waldir Leôncio Lopes Júnior. 3ª Turma Criminal. Julgado em 25 abr. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0706641-30.2019.8.07.0000. Acórdão 1169847. Relator: Des. Jesuino Rissato. 3ª Turma Criminal. Julgado em 9 maio 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0714560-70.2019.8.07.0000. Acórdão 1202428. Relator: Des. Demétrius Gomes Cavalcanti. 3ª Turma Criminal. Julgado em 12 set. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0719651-44.2019.8.07.0000. Acórdão 1211172. Relator: Des. J. J. Costa Carvalho. 1ª Turma Criminal. Julgado em 24 out. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0711156-24.2019.8.07.0000. Acórdão 1211486. Relator: Des. Jair Soares. 2ª Turma Criminal. Julgado em 9 dez. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0715545-68.2021.8.07.0000. Acórdão 1345884. Relator: Des. Silvanio Barbosa dos Santos. 2ª Turma Criminal. Julgado em 10 jun. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0708202-79.2025/DF. Acórdão 1984120. Relator: Des. Asiel Henrique de Sousa. 1ª Turma Criminal. Julgado em 3 abr. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0716343-87.2025.8.07.0000. Acórdão 1996486. Relator: Des. Esdras Neves. 1ª Turma Criminal. Julgado em 15 maio 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0721012-86.2025.8.07.0000. Acórdão 2006881. Relator: Des. Esdras Neves. 1ª Turma Criminal. Julgado em 12 jun. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Habeas Corpus n. 0724248-46.2025.8.07.0000. Acórdão 2014606. Relator: Des. Arnaldo Corrêa Silva. 2ª Turma Criminal. Julgado em 3 jul. 2025.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). Políticas públicas e desenvolvimento. Brasília, DF: Editora UnB, 2010. p. 127-128.

FERREIRA, Carolina Costa. Crianças e(m) cárcere: o papel da prisão domiciliar na proteção à primeira infância no Distrito Federal. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 24, n. 133, p. 417-445, maio/ago. 2022.

FERREIRA, Carolina Costa. A audiência de custódia em tempos de pandemia: análise da efetividade da Recomendação CNJ n. 62/2020 no Distrito Federal. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 13, n. 1, p. 1-20, 2023.

FERREIRA, Carolina Costa; GINDRI, Eduarda Toscani. O direito de crianças à visitação a familiares em restrição de liberdade e a gestão decisória no Distrito Federal: uma revisão normativa. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 26, n. 1, p. 87-118, jan./abr. 2021.

GERMANO, Idilva Maria Pires; MONTEIRO, Rebeca Áurea Ferreira Gomes; LIBERATO, Mariana Tavares Cavalcanti. Criminologia crítica, feminismo e interseccionalidade na abordagem do aumento do encarceramento feminino. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, v. 38, n. especial, p. 27-43, 2018. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/pcp/a/MHtjGhJrYXTLYzWmS6X4W6Q/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 30 dez. 2025.

HALTER, Emily. Parental Prisoners: The incarcerated mother's constitutional right to parent. *Journal of Criminal Law & Criminology*, v. 108, n. 3, p. 539-573, 2018.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). Políticas públicas e desenvolvimento. Brasília, DF: Editora UnB, 2010.

INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA (ITTC). Mulheres em prisão. São Paulo: ITTC, 2017.

JARDIM, Gabriela Gadeia Brito. Mulheres encarceradas: políticas públicas como meio de reinserção social. 2018. 87 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2018.

LEAL, Maria do Carmo et al. Nascer na prisão: gestação e parto atrás das grades no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 7, p. 2061-2070, jul. 2016.

LEMGRUBER, Julita. Cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MENDES, Soraia da Rosa. Criminologia feminista: novos paradigmas. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Soraia da Rosa. Criminologia feminista: novos paradigmas. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MIGNON, Sylvia. Health issues of incarcerated women in the United States. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 7, p. 2051-2059, jul. 2016.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

OBSERVATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS DO SISTEMA PRISIONAL. Relatório de inspeção: Penitenciária Feminina do Distrito Federal. Brasília, DF: Defensoria Pública do Distrito Federal, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Pequim, 1995. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), 1969. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm>. Acesso em: 20 dez. 2025.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. O estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro: análise a partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 167-190, 2017.

QUEIROZ, Nana. *Presos que menstruam*. Rio de Janeiro: Record, 2015.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

ROBERTS, Dorothy E. Prison, foster care, and the systemic punishment of Black mothers. *UCLA Law Review*, v. 59, p. 1474-1500, 2012. Disponível em: <https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/432/>. Acesso em: 17 dez. 2025.

ROSA, M. da. Mulheres na máquina do abandono: a escuta de Débora Diniz num presídio feminino. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 26, n. 1, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1806-9584.2018v26n148938>>. Acesso em: 2 out. 2025.

SÁ, Luana Rodrigues Meneses de; FLORES, Andréa. Dimensão jurídica da Política Nacional de Atenção às Mulheres Encarceradas e Egressas do Sistema Prisional. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 25, n. 2, p. 834-853, jul./dez. 2021.

SANTOS, Bruna Rios Martins; REZENDE, Vânia Aparecida. Sistema carcerário feminino: uma análise das políticas públicas de segurança com base em um estudo local. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 583-594, jul./set. 2020.

SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais: (as normas programáticas e a crise constitucional). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 37, n. 147, p. 5-14, jul./set. 2000.

SCHNEIDER, Laura Rosenberg; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. Maternidade no cárcere: uma análise da eficácia das Regras de Bangkok no Brasil. *Revista Relações Internacionais do Mundo Atual*, v. 2, n. 27, p. 1-26, 2020.

SILVA, Ana Livia Fontes da; SILVA, Marina Lacerda e. Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional: uma análise da sua estruturação e implementação. *ReJuB – Revista Judiciária Brasileira*, Brasília, ano 1, suplemento especial, p. 111-139, jul./dez. 2021.

SILVA, Hellem Dayane Soares da. A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no contexto da covid-19 na Penitenciária Estadual de Parnamirim/RN. 2022. 148 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2022.

SILVA, Laís Gabrielle Batista da; SILVA JUNIOR, Nelson Gomes de Sant'Ana e; TANNUSS, Rebecka Wanderley. A casa como cárcere: os desafios da concessão da prisão domiciliar para mães e gestantes no Brasil. *Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal*, v. 6, n. 2, p. 291-307, 2024.

SILVA, Susana Inês de Almeida e. Política nacional para mulheres presas: governança da rede de políticas públicas para sua implementação. 2022. Relatório técnico (Mestrado em Administração Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://pgap.unb.br/wp-content/uploads/2025/06/SUSANA-INES-DE-ALMEIDA-E-SILVA.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2025.

SOARES FILHO, Marden Marques; BUENO, Paula Michele Martins Gomes. Demografia, vulnerabilidades e direito à saúde da população prisional brasileira. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 7, p. 1999-2010, jul. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.24102015>>. Acesso em: 20 dez. 2025.

TAYLOR, Jo et al. Are custodial-based mothers and children's units evaluated, effective and aligned with a human rights-based approach? A systematic review of the evidence. *eClinicalMedicine*, v. 69, art. 102496, mar. 2024. DOI: 10.1016/j.eclim.2024.102496. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.eclim.2024.102496>>. Acesso em: 21 dez. 2025.

UNITED NATIONS. Convention on the Rights of the Child (UNCRC). New York: United Nations, 1989. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4>. Acesso em: 27 dez. 2025.

UNITED NATIONS. United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules). Resolution 65/229. New York: United Nations, 2010. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-rules-treatment-women-prisoners-and-non-custodial>>. Acesso em: 21 dez. 2025.

UNITED NATIONS. Universal Declaration of Human Rights. New York: United Nations, 1948. Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>>. Acesso em: 22 dez. 2025.

VAN LAAR, Margriet et al. Report to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point: The Netherlands Drug Situation 2013. Utrecht: Trimbos Institute, 2014. Disponível em:

<<https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/sites/31/2021/09/af1268-2013-national-report-the-netherlands-drug-situation.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2025.

WHITE, Kim. Women in Federal Prison: Pathways In, Programs Out. William & Mary Journal of Women and Law, v. 14, n. 2, p. 305-339, 2008.