Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação — REASE

doi.org/10.51891/rease.v12i11.32458

A INEFETIVIDADE DAS GARANTIAS LEGAIS ÀS MÃES ENCARCERADAS NO ESTADO DO TOCANTINS

THE INEFFECTIVENESS OF LEGAL GUARANTEES FOR INCARCERATED MOTHERS IN THE STATE OF TOCANTINS

LA INEFECTIVIDAD DE LAS GARANTÍAS LEGALES PARA LAS MADRES ENCARCELADAS EN EL ESTADO DE TOCANTINS

João Vitor Ferreira Albuquerque Silva[1]
José Carlos Ribeiro da Silva[2]

RESUMO: Este artigo analisou a inefetividade das garantias legais conferidas às mães privadas de liberdade no Tocantins, à luz da Constituição Federal, da Lei de Execução Penal, do Código de Processo Penal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e das Regras de Bangkok. Pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, que examinou normas, decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, relatórios do Conselho Nacional de Justiça e estudos sobre o sistema prisional. Os resultados indicam arcabouço normativo consolidado, mas déficits: em 2020, nenhum dos sete estabelecimentos com vagas femininas dispunha de unidade materno-infantil; os dados oficiais divergem; e, no mutirão processual penal de 2025, a prisão foi mantida ou sobreveio condenação em 81,4% dos 43 casos reavaliados de gestantes e mães presas cautelarmente, sobretudo por situações excepcionalíssimas. Sustenta-se que a inefetividade decorre principalmente de deficiência estrutural e da escassez de políticas estaduais específicas, agravadas por indícios de resistência interpretativa na aplicação dos arts. 318 e 318-A do Código de Processo Penal. Conclui-se que a distância entre a norma e a prática só diminuirá com dados confiáveis (atualizados, desagregados e integrados) referentes ao número de mulheres no cárcere tocantinense, monitoramento contínuo e atuação coordenada entre Executivo e Judiciário.

Palavras-chave: Mães encarceradas. Execução penal. Direitos fundamentais. Prisão domiciliar. Tocantins.

ABSTRACT: This article analyzed the ineffectiveness of the legal guarantees for incarcerated mothers in Tocantins, in light of the Federal Constitution, the Penal Execution Law, the Code of Criminal Procedure, the Child and Adolescent Statute and the Bangkok Rules. This qualitative, bibliographic and documentary study examined statutes, Federal Supreme Court and Superior Court of Justice decisions, National Council of Justice reports and studies on Tocantins prisons. The results indicate a consolidated normative framework but deficits: in 2020, none of the seven establishments with female places had a mother-and-child unit; official data diverge; and, in the 2025 criminal-procedure task force, detention was maintained or a conviction followed in 81.4% of the 43 reviewed cases of pregnant women and mothers in pretrial detention, mostly for exceptional circumstances. It is argued that the ineffectiveness stems mainly from structural deficiency and a shortage of specific state policies, aggravated by signs of interpretive resistance in applying articles 318 and 318-A of the Code of Criminal Procedure. It is concluded that the gap between rule and practice will narrow only with reliable data (up-to-date, disaggregated and integrated) on the number of women in Tocantins prisons, continuous monitoring and coordinated action between the Executive and the Judiciary.

Keywords: Incarcerated mothers. Penal execution. Fundamental rights. House arrest. Tocantins.

[1]Graduando em Direito pela Universidade de Gurupi, UnirG.
[2]Professor Orientador: Graduado em Direito e Pedagogia pela Universidade de Gurupi, UnirG. Mestre em Ciências da Educação pela Universidade Evangélica do Paraguai. Pós-graduado em Direito Público pela Faculdade Damásio. Advogado.

RESUMEN: Este artículo analizó la inefectividad de las garantías legales de las madres encarceladas en Tocantins, a la luz de la Constitución Federal, la Ley de Ejecución Penal, el Código de Proceso Penal, el Estatuto del Niño y del Adolescente y las Reglas de Bangkok. Investigación cualitativa, bibliográfica y documental sobre normas, decisiones del Supremo Tribunal Federal y Superior Tribunal de Justicia, informes del Consejo Nacional de Justicia y estudios del sistema penitenciario. Los resultados indican marco normativo consolidado, pero con déficits: en 2020, ninguno de los siete establecimientos con plazas femeninas tenía unidad materno-infantil; los datos oficiales divergen; y, en el esfuerzo concentrado de 2025, se mantuvo la prisión o hubo condena en el 81,4% de 43 casos de gestantes y madres presas preventivamente, sobre todo por situaciones excepcionales. Se sostiene que la inefectividad deriva principalmente de deficiencia estructural y de escasez de políticas estatales específicas, agravadas por indicios de resistencia interpretativa al aplicar los arts. 318 y 318-A del Código de Proceso Penal. Se concluye que la distancia entre la norma y la práctica solo disminuirá con datos confiables (actualizados, desagregados e integrados) sobre el número de presas tocantinenses, monitoreo continuo y acción coordinada entre Ejecutivo y Judicial.

Palabras clave: Madres encarceladas. Ejecución penal. Derechos fundamentales. Prisión domiciliaria. Tocantins.

1 INTRODUÇÃO

O encarceramento feminino cresceu de modo expressivo no Brasil e produz efeitos que ultrapassam a pessoa presa (SOUSA et al., 2022). Grande parte das mulheres privadas de liberdade é mãe, e a prisão repercute diretamente sobre o cuidado dos filhos. No Tocantins, o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) registrou 242 mulheres presas em 2019, o equivalente a 5,4% da população prisional do estado, proporção superior à média nacional (SOUSA et al., 2022), e o primeiro censo carcerário feminino estadual apurou que 74% das mulheres recenseadas são mães (CARNEIRO et al., 2022). Prender uma mãe sem que se assegurem as garantias previstas em lei é, na prática, impor ao filho uma parcela da pena.

O ordenamento jurídico brasileiro responde a esse quadro com um conjunto protetivo extenso. A Constituição Federal (CF) assegura às presidiárias condições para permanecer com os filhos durante a amamentação e atribui prioridade absoluta à criança (BRASIL, 1988, arts. 5º, L, e 227); a Lei de Execução Penal (LEP) prevê berçário, seção para gestante e parturiente, creche e acompanhamento médico específico (BRASIL, 1984); e o Código de Processo Penal (CPP), com as alterações das Leis nºs 13.257/2016 e 13.769/2018, prevê a substituição da prisão preventiva pela domiciliar de gestantes e de mães ou responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, desde que preenchidos os requisitos legais (BRASIL, 1941, 2016, 2018a). Esse movimento foi reforçado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no *habeas corpus* (HC) coletivo nº 143.641/SP (BRASIL, 2018), e pelas Regras de Bangkok, que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) traduziu para o português (CNJ, 2016). A existência da norma, porém, não

assegura sua realização. Entre a vigência e a efetividade, entendida como a concretização do comando normativo na vida social, interpõem-se estruturas físicas, orçamentos, rotinas administrativas e decisões judiciais. Defendemos, neste artigo, que no Tocantins o déficit está menos na lei do que na sua execução.

É nesse intervalo que se situa o problema desta pesquisa: por que as garantias legais destinadas às mães encarceradas no Tocantins não são plenamente efetivadas pelo Estado e por seu Poder Judiciário? Parte-se da hipótese principal de que a inefetividade decorre da deficiência estrutural do sistema prisional estadual, da ausência de políticas públicas específicas e da fiscalização insuficiente, e da hipótese complementar de que há resistência, no Judiciário, à aplicação das medidas alternativas à prisão, especialmente da prisão domiciliar. O objetivo geral é analisar a efetividade dessas garantias no estado. Os objetivos específicos são examinar a legislação aplicável; identificar os direitos assegurados e sua aplicabilidade local; analisar sua aplicação nas unidades prisionais; verificar os impactos do cárcere sobre a relação entre mães e filhos; e avaliar a atuação do Estado e do Poder Judiciário tocantinense.

A pesquisa justifica-se pela relevância social, pois a violação desses direitos atinge a infância e as famílias tocantinenses, e pela relevância científica, já que a produção regional sobre o tema é escassa e os dados oficiais são fragmentados. O assunto ganhou, ainda, nova atualidade com o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional pelo STF, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 (BRASIL, 2023), e com a homologação do plano estadual do Tocantins (BRASIL, 2026). Além desta introdução, o artigo descreve o percurso metodológico, reúne resultados e discussão em uma única seção, organizada em quatro eixos, e encerra com as considerações finais.

2 MÉTODOS

Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza descritivo-analítica, desenvolvida por procedimentos bibliográficos e documentais. A abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de compreender a inefetividade para além da quantificação, confrontando normas, decisões judiciais e dados institucionais. O recorte espacial é o sistema prisional do Estado do Tocantins, e o recorte temporal abrange o período de 2010 a 2026, com ênfase nos documentos produzidos a partir da Lei nº 13.257/2016 e do julgamento do HC 143.641/SP, em 2018.

As fontes foram: (i) legislação federal e normas do CNJ; (ii) decisões do STF e do Superior Tribunal de Justiça (STJ); (iii) relatórios institucionais, em especial o relatório

estatístico do CNJ sobre visitas a unidades que custodiam gestantes e lactantes (CNJ, 2018) e o relatório referente ao Tribunal de Justiça do Tocantins (TJTO) no I Mutirão Processual Penal do Pena Justa (CNJ, 2025); (iv) artigos científicos e obras doutrinárias; e (v) matérias jornalísticas, usadas apenas para fatos locais sem outra fonte acessível. As buscas ocorreram em sítios oficiais e em bases acadêmicas abertas. Incluíram-se materiais em língua portuguesa, ou traduzidos para ela, com autoria identificável e pertinência ao Tocantins ou à tutela das mães encarceradas; excluíram-se, salvo a legislação, os materiais anteriores a 2010 e aqueles sem comprovação de autoria ou de publicação em veículo reconhecido.

Os dados foram organizados em cinco categorias temáticas: garantias normativas, estrutura prisional, informação estatal, atuação judicial e impactos sobre a infância. Em seguida, foram interpretados por análise de conteúdo. Por utilizar apenas informações de acesso público e textos científicos, a pesquisa não envolve seres humanos e dispensa apreciação pelo Sistema CEP/CONEP, formado pelos Comitês de Ética em Pesquisa e pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa, conforme as Resoluções nºs 466/2012 e 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde. Reconhece-se, desde logo, uma limitação: não se teve acesso a dados atualizados e desagregados do SISDEPEN sobre as mulheres presas no estado, de modo que os números locais provêm de levantamentos de anos e metodologias distintos.[3] As conclusões devem, portanto, ser lidas como diagnóstico baseado nas evidências disponíveis.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Resultados e discussão são apresentados em conjunto, em quatro eixos que acompanham a estrutura do problema: o perfil das mulheres presas e a maternidade no cárcere; o arcabouço normativo de proteção; o cenário tocantinense; e os impactos sobre a infância, com as causas da inefetividade.

3.1 MATERNIDADE NO CÁRCERE E PERSPECTIVA DE GÊNERO

Foucault (2014) descreve a prisão como instituição disciplinar, que administra os corpos e normaliza condutas. Essa leitura permite compreender por que o cárcere, concebido para homens, trata a maternidade como anomalia: espaço, rotinas e segurança são pensados para um sujeito sem gestação, sem lactação e sem filhos. Varella (2017), ao relatar sua experiência como

[3] Os números locais foram obtidos, em sua maior parte, por intermédio de Sousa et al. (2022) e Carneiro et al. (2022), que reúnem dados do SISDEPEN, do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP/Geopresídios), do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN Mulheres) e do 1º Censo Carcerário Feminino do Tocantins, coletados em datas diferentes e com metodologias próprias. Por isso, não são plenamente comparáveis entre si, e se indica, em cada caso, a fonte e o ano de referência.

médico em uma penitenciária feminina, oferece uma perspectiva empírica e humanizada sobre a condição das mulheres encarceradas, útil para enxergar a pessoa por trás dos números.

Os dados locais permitem delinear o perfil dessas mulheres. Em 2019, havia 242 mulheres presas no estado, segundo o SISDEPEN, ao passo que o 1º Censo Carcerário Feminino do Tocantins contabilizou 190 (CARNEIRO et al., 2022), divergência que, por si só, revela a fragilidade da informação oficial. O censo apurou que 74% das presas são mães, que 41% aguardavam julgamento, que 74% respondiam por tráfico de drogas ou associação para o tráfico e que cerca de um terço tinha vínculos de parentesco com pessoas também encarceradas. Quanto ao destino dos filhos, 51% foram deixados com os avós, 20% com os pais, 14% com outros parentes e 1% foi encaminhado a abrigo (CARNEIRO et al., 2022). A maioria das presas é negra ou parda, tem baixa escolaridade e vive em regiões periféricas, o que levou Carneiro et al. (2022) a ler o fenômeno pela interseccionalidade de raça, gênero e classe.

Os efeitos sobre a saúde materno-infantil também estão documentados. A pesquisa nacional *Nascer na prisão*, conduzida pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) entre 2012 e 2014 em unidades prisionais de capitais e regiões metropolitanas, analisou 241 mães de crianças menores de um ano e constatou que 93% tiveram acesso ao pré-natal, mas apenas cerca de um terço recebeu atenção classificada como adequada ou mais que adequada, e que 36% referiram uso de algemas em algum momento da internação para o parto, inclusive durante o próprio parto (LEAL et al., 2016).

Esses dados indicam que a maternidade no cárcere é consequência previsível de um modelo prisional que ignora a condição de mãe, e não um acidente do sistema. Resta saber se o Direito, ao reconhecer essa condição, conseguiu reorganizar a prática.

3.2 O ARCABOUÇO NORMATIVO DE PROTEÇÃO ÀS MÃES PRIVADAS DE LIBERDADE

No plano constitucional, a proteção resulta da combinação de comandos distintos. O art. 5º, XLV, consagra a intranscendência da pena, que não passa da pessoa do condenado; o inciso XLVIII determina o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, conforme a natureza do delito, a idade e o sexo; e o inciso L dispõe que

> às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação (BRASIL, 1988, art. 5º, L).

O art. 227 impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, entre outros, os direitos à vida, à saúde, à

dignidade e à convivência familiar e comunitária, e o art. 6º inclui a proteção à maternidade e à infância entre os direitos sociais (BRASIL, 1988).

A LEP concretiza esses comandos. Pelo art. 3º, ao condenado e ao internado são assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei (BRASIL, 1984). O art. 14, § 3º, incluído pela Lei nº 11.942/2009, garante acompanhamento médico à mulher, principalmente no pré-natal e no pós-parto, extensivo ao recém-nascido, e o § 4º, acrescentado pela Lei nº 14.326/2022, assegura à mulher presa gestante ou puérpera tratamento humanitário antes e durante o trabalho de parto e no puerpério, bem como assistência integral à sua saúde e à do recém-nascido (BRASIL, 1984, 2022a). O art. 83, § 2º, determina que os estabelecimentos destinados a mulheres tenham berçário, onde as condenadas possam cuidar dos filhos, inclusive amamentá-los, no mínimo até seis meses de idade, e o art. 89 impõe que a penitenciária de mulheres seja dotada de seção para gestante e parturiente e de creche para crianças maiores de seis meses e menores de sete anos cuja responsável esteja presa (BRASIL, 1984). No Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o art. 9º impõe ao poder público, às instituições e aos empregadores o dever de propiciar condições adequadas ao aleitamento materno, inclusive aos filhos de mães submetidas a medida privativa de liberdade, e o art. 8º, § 5º, na redação da Lei nº 14.721/2023, estende às gestantes e mães em privação de liberdade a assistência psicológica nos períodos pré e pós-natal (BRASIL, 1990).

No processo penal, a Lei nº 13.257/2016, o Marco Legal da Primeira Infância, alterou o art. 318 do CPP para admitir a substituição da prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for gestante, mulher com filho de até 12 anos incompletos ou homem único responsável pelos cuidados do filho nessa idade, hipóteses dos incisos IV, V e VI (BRASIL, 1941, 2016). A Lei nº 13.769/2018 foi além: ao inserir o art. 318-A, substituiu a faculdade do "poderá", que marca o art. 318, pelo dever do "será", nos seguintes termos:

> A prisão preventiva imposta à mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência será substituída por prisão domiciliar, desde que: I) não tenha cometido crime com violência ou grave ameaça a pessoa; II) não tenha cometido o crime contra seu filho ou dependente (BRASIL, 1941, art. 318-A).

O art. 318-B permite cumular a substituição com as medidas cautelares do art. 319 (BRASIL, 1941). A lei positivou, assim, duas exceções objetivas, mas não reproduziu a cláusula das "situações excepcionalíssimas", admitida no HC 143.641/SP, e deixou em aberto o debate sobre sua subsistência e seu alcance, que reaparece na jurisprudência do STJ e nos dados do mutirão examinados adiante. A mesma lei estabeleceu, para a condenada gestante ou mãe,

requisitos próprios de progressão de regime, entre eles o cumprimento de um oitavo da pena no regime anterior, previstos no art. 112, § 3º, da LEP (BRASIL, 1984, 2018). A vedação ao uso de algemas em mulheres grávidas durante os atos médico-hospitalares preparatórios do parto e o trabalho de parto, bem como em mulheres no puerpério imediato, consta do parágrafo único do art. 292 do CPP, incluído pela Lei nº 13.434/2017 (BRASIL, 1941).

O STF, por sua vez, antecipou e aprofundou essa orientação. No *habeas corpus* coletivo nº 143.641/SP, julgado pela Segunda Turma em 20 de fevereiro de 2018, sob relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, concedeu-se, por maioria, a ordem para substituir a prisão preventiva pela domiciliar de todas as mulheres presas gestantes, puérperas ou mães de crianças e pessoas com deficiência sob sua guarda, excetuados os casos de crimes praticados com violência ou grave ameaça, contra os descendentes ou em situações excepcionalíssimas, devidamente fundamentadas pelos juízes que negassem o benefício (BRASIL, 2018b). Em 20 de outubro de 2020, no HC nº 165.704/DF, relatado pelo ministro Gilmar Mendes, a Turma estendeu a solução a pais e outros responsáveis únicos pelos cuidados de crianças e pessoas com deficiência (BRASIL, 2020). Em maio de 2022, o ministro Gilmar Mendes determinou a realização de mutirões carcerários para rever as prisões abrangidas pelas ordens coletivas (MIGALHAS, 2022).

No âmbito administrativo, a Resolução CNJ nº 369/2021 estabeleceu procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis, em cumprimento aos dois *habeas corpus* coletivos, e previu um painel público de monitoramento dos dados sobre essas pessoas (CNJ, 2021; MIGALHAS, 2020). Ao tratar das situações excepcionalíssimas, a resolução exige fundamentação que considere, entre outros critérios, a absoluta excepcionalidade do encarceramento, a presunção legal de indispensabilidade dos cuidados maternos e a desnecessidade de comprovar que o ambiente carcerário é inadequado para gestantes, lactantes e seus filhos (CNJ, 2021, art. 4º, § 6º, IV). No plano internacional, as Regras de Bangkok, aprovadas pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2010 e traduzidas oficialmente pelo CNJ em 2016, orientam que se permita à mulher responsável por crianças tomar providências quanto ao cuidado delas antes ou no momento do ingresso, inclusive com a suspensão da medida privativa de liberdade por prazo razoável (Regra 2.2); que o regime seja flexível para gestantes, lactantes e mulheres com filhos (Regra 42); e que se prefiram penas não privativas de liberdade para gestantes e mulheres com filhos

dependentes, reservando-se a prisão a crimes graves ou violentos ou à ameaça contínua (Regra 64) (CNJ, 2016).

Por fim, no julgamento de mérito da ADPF 347/DF, em 4 de outubro de 2023, o Plenário do STF reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro e determinou a elaboração de planos nacional, estaduais e distrital para superá-lo (BRASIL, 2023). O plano nacional, denominado Pena Justa, foi homologado com ressalvas em dezembro de 2024 e, na sessão virtual encerrada em 4 de setembro de 2026, o Plenário confirmou a homologação dos planos estaduais: o do Tocantins figurou entre os catorze planos homologados sem as ressalvas impostas aos demais (BRASIL, 2026).

O balanço desta seção é claro: não se identifica lacuna normativa relevante. O Direito brasileiro reconhece, com fundamento constitucional, legal, jurisprudencial e internacional, o direito da mãe presa à convivência com o filho, ao cuidado de saúde e, sempre que possível, ao cumprimento domiciliar da prisão cautelar. A doutrina da execução penal, a exemplo de Nucci (2025), sublinha que o condenado conserva todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei, de modo que a privação da liberdade não autoriza a supressão da saúde, da integridade e do vínculo materno-filial. A nosso ver, a proteção se organiza em camadas que respondem a momentos diferentes da vida da mãe presa: a Constituição fixa os princípios; a LEP e o ECA definem as prestações materiais devidas durante a custódia; o CPP e a jurisprudência do STF regulam a decisão anterior, a de prender ou não; e o direito internacional oferece parâmetros de interpretação. O problema, portanto, não está na produção de normas, mas em sua implementação, e é nesse terreno que se situa a análise do cenário tocantinense.

3.3 O CENÁRIO TOCANTINENSE: ESTRUTURA, INFORMAÇÃO E ATUAÇÃO JUDICIAL

A estrutura física é o primeiro ponto de fricção. Em 2020, o Tocantins contava com sete estabelecimentos com vagas femininas, avaliados pelo CNIEP/Geopresídios como bons (um), regulares (quatro) e péssimos (dois). Dois funcionavam em delegacias de polícia e outros dois em cadeias públicas; apenas um assegurava a distinção por idade e sexo; dois não prestavam assistência à saúde; e nenhum dispunha de unidade materno-infantil (SOUSA et al., 2022). No conjunto do estado, o mesmo cadastro registrava 137 vagas femininas para 242 mulheres presas, déficit de 105 vagas (CARNEIRO et al., 2022). De acordo com o SISDEPEN, apenas um estabelecimento possuía cela ou dormitório para gestantes, e o estado não dispunha de espaço para crianças maiores de dois anos (SOUSA et al., 2022). Em 2018, segundo o INFOPEN

Mulheres e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), citados por Sousa et al. (2022), somente 46% das presas tocantinenses estavam em unidades com módulo de saúde, contra 84% no país, e havia uma criança vivendo em estabelecimento penal do estado.

Esses números dialogam diretamente com a LEP, que não trata berçário e creche como metas a alcançar quando houver recursos. O art. 83, § 2º, e o art. 89 empregam o futuro do indicativo, ao dispor que os estabelecimentos femininos "serão dotados" de berçário e que a penitenciária de mulheres "será dotada" de seção para gestante e parturiente e de creche (BRASIL, 1984). A diferença entre o que a lei exige e o que os levantamentos registram é, no mínimo, indício de descumprimento, e não mera lacuna de política pública.

A visita do CNJ à unidade prisional feminina de Babaçulândia, em 12 de abril de 2018, registrou uma gestante, e o estabelecimento figurou entre os sete estabelecimentos que, dos 34 visitados no país, declararam não assegurar o cumprimento da vedação de algemas no parto, prevista na Lei nº 13.434/2017 (CNJ, 2018). O quadro local insere-se em um padrão nacional: das 34 unidades visitadas pelo CNJ naquele ano, 28 (82,35%) não estavam adequadas à condição pessoal da mulher e nenhuma possuía creche (CNJ, 2018).

O panorama noticiado em 2025 é diferente. Em março daquele ano, o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF) do TJTO inspecionou a Unidade Penal Feminina de Palmas, com o objetivo de diagnosticar as condições do ambiente prisional e identificar demandas, e noticiou-se que, além dela, o estado contava com unidades femininas em Ananás, Miranorte e Talismã (CONEXÃO TOCANTINS, 2025). O número de unidades femininas noticiado em 2025 (quatro) é menor do que o de estabelecimentos com vagas femininas registrado em 2020 (sete). A diferença pode indicar concentração da custódia feminina, mas, sem dados sobre vagas, ocupação e equipamentos materno-infantis, não autoriza concluir que as deficiências estruturais foram superadas.

O segundo ponto é informacional. As fontes oficiais divergem sobre quantas mulheres estão presas, pois o SISDEPEN registrou 242 e o censo estadual, 190 (CARNEIRO et al., 2022), e sobre quantas cumprem prisão domiciliar: o Geopresídios de 2020 não registrava nenhuma, enquanto a unidade de Babaçulândia informava duas mulheres em 2019 e três em 2020, sem explicitar o fundamento da medida. A mesma unidade informou que 14 mulheres não tiveram a prisão domiciliar concedida, número que coincide com o de presas com filhos menores de 12 anos que ela declarou para 2019, coincidência que, para Sousa et al. (2022), sugere tratar-se de mães. As duas unidades que responderam ao questionário dos pesquisadores também não

souberam informar dados sobre pré-natal, parto, puerpério e amamentação das mulheres que permaneceram presas (SOUSA et al., 2022). Essa opacidade compromete o monitoramento dos dados que a Resolução CNJ nº 369/2021 pretendeu viabilizar e dificulta a responsabilização, pois não se pode cobrar o cumprimento de uma regra cujo descumprimento não se mede. Há ainda um efeito menos visível: sem registro confiável de quem é gestante, mãe ou responsável, a identificação das mulheres que teriam direito à substituição da prisão tende a depender de iniciativas isoladas, e não de uma rotina institucional. Por dados confiáveis, entendemos aqui informações atualizadas periodicamente, desagregadas por unidade prisional e por condição materna (gestante, lactante, mãe ou responsável) e integradas entre sistemas oficiais como o SISDEPEN, o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP) e o cadastro de gestantes e lactantes, de modo que as fontes não divirjam e o cumprimento das garantias possa ser monitorado. As fontes examinadas reúnem esses atributos apenas em parte: referem-se a anos distintos e divergem entre si.

O terceiro ponto é a atuação do Poder Judiciário. Logo após o julgamento do HC 143.641, a Defensoria Pública estadual apurou que pelo menos 55 mulheres presas no Tocantins preenchiam os requisitos da decisão e relatou que, até então, a maioria dos pedidos individuais vinha sendo indeferida, porque os juízes, em geral, entendiam que a mãe não era a única pessoa disponível para cuidar dos filhos (REDAÇÃO, 2018). Em 2020, no levantamento feito pelo CNJ junto aos tribunais sobre a aplicação das diretrizes de prisão domiciliar, o TJTO informou ter analisado 31 processos e colocado 26 mulheres em prisão domiciliar (MIGALHAS, 2020), o que sugere que o Judiciário responde quando há indução normativa e monitoramento.

O dado mais recente é o do I Mutirão Processual Penal do Pena Justa, realizado em 2025 em todos os tribunais do país, por força da Portaria CNJ nº 167/2025. No TJTO, foram localizados 43 casos de gestantes, mães e mulheres responsáveis por crianças e pessoas com deficiência presas cautelarmente. Em seis casos (14%), houve alteração da situação processual: quatro liberdades provisórias com monitoração eletrônica e duas sem medidas cautelares. Em dois (4,7%), a providência foi o saneamento do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP). Em 35 (81,4%), a prisão foi mantida ou sobreveio condenação no curso do mutirão.[4] Entre esses 35, a principal justificativa foi a existência de situações excepcionalíssimas,

[4] Os percentuais reproduzem o relatório do CNJ. A categoria "manutenção da prisão ou condenação no curso do mutirão" agrega duas hipóteses; o relatório informa que, entre os 35 casos, 13 (37%) corresponderam a condenação superveniente.

devidamente fundamentadas (art. 4º, § 6º, IV, da Resolução CNJ nº 369/2021), em 19 casos (54%), seguida da superveniência de condenação, em 13 (37%) (CNJ, 2025).

Esses números exigem leitura cautelosa. O relatório não detalha quais foram as situações excepcionalíssimas, de modo que não se pode afirmar que as decisões foram ilegais. Tampouco se pode ignorar que a exceção, concebida pelo STF como residual e condicionada à fundamentação, aparece como a principal justificativa registrada para a manutenção da prisão. Segundo cálculo dos autores a partir do relatório, ela sustentou a custódia de 19 das 43 mulheres reavaliadas, ou 44,2% do total. Como a própria Resolução CNJ nº 369/2021 presume a indispensabilidade dos cuidados maternos e dispensa a prova de inadequação do ambiente carcerário (CNJ, 2021, art. 4º, § 6º, IV), a frequência com que a exceção aparece, em nossa leitura, convida a perguntar se ela ainda funciona como exceção ou já se converteu em critério ordinário de decisão. A questão não é apenas local. No STJ, a Sexta Turma afirmou que o afastamento da prisão domiciliar da mulher gestante ou mãe de filho menor de 12 anos exige fundamentação idônea e casuística, independentemente de comprovação da indispensabilidade de sua presença para prestar cuidados (BRASIL, 2022b), ao passo que a Quinta Turma negou o benefício quando o tráfico era praticado na residência em que vivia a criança (BRASIL, 2021). A divergência mostra que o conteúdo da expressão "situação excepcionalíssima" é o ponto em que a garantia pode ser ampliada ou esvaziada.

O relatório do mutirão revela ainda, em caráter geral, um problema de gestão da execução penal. Dos 790 processos com incidentes vencidos (término de pena, prescrição executória, livramento condicional e progressões de regime), em 685 (86,7%) o incidente sequer havia sido instaurado, e apenas 84 (10,6%) foram encaminhados (CNJ, 2025). O dado não é desagregado por sexo e não diz respeito especificamente às mães, mas aponta falhas de acompanhamento que, se alcançarem as condenadas gestantes ou mães, podem retardar benefícios como a progressão especial do art. 112, § 3º, da LEP e prolongar a separação familiar. Testar essa hipótese exigiria dados desagregados.

Quanto às políticas públicas estaduais, o Plano Estadual de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional teve publicação no Diário Oficial do Estado em 7 de abril de 2022, mas, segundo Oliveira e Menezes (2022), o documento não foi disponibilizado à sociedade para conhecimento público, o que limita o controle social. O plano estadual do Pena Justa, por sua vez, foi homologado pelo STF sem ressalvas (BRASIL, 2026), mas a pesquisa não localizou, nas fontes consultadas, metas específicas para gestantes, lactantes

e mães, o que constitui agenda para estudos futuros. A Tabela 1 sintetiza o confronto entre as garantias e as evidências disponíveis.

Tabela 1: Garantias legais às mães privadas de liberdade e situação verificada no Tocantins

Garantia	Base normativa	Situação verificada no Tocantins
Berçário e permanência com o filho na amamentação	CF, art. 5º, L; LEP, art. 83, § 2º; ECA, art. 9º	Nenhum dos sete estabelecimentos com vagas femininas registrava unidade materno-infantil em 2020 (SOUSA et al., 2022).
Seção para gestante e parturiente; creche	LEP, art. 89	Apenas um estabelecimento com cela ou dormitório para gestantes; sem espaço para crianças maiores de dois anos (SOUSA et al., 2022).
Atenção à saúde no pré-natal, no parto e no puerpério	LEP, art. 14, §§ 3º e 4º	Em 2018, 46% das presas estavam em unidades com módulo de saúde (84% no país); em 2020, dois estabelecimentos não prestavam assistência à saúde (SOUSA et al., 2022).
Vedação de algemas no parto e no puerpério imediato	CPP, art. 292, parágrafo único	A unidade feminina visitada pelo CNJ em abril de 2018 declarou não assegurar o cumprimento da vedação (CNJ, 2018).
Prisão domiciliar para gestantes e mães	CPP, arts. 318 e 318-A; HC 143.641/SP; Resolução CNJ nº 369/2021	Mutirão de 2025: 43 casos reavaliados; 14% com alteração processual; 81,4% com manutenção da prisão ou condenação, 54% destes por situações excepcionalíssimas (CNJ, 2025).
Informação e monitoramento	Resolução CNJ nº 369/2021; ADPF 347/DF	242 mulheres presas segundo o SISDEPEN, em 2019, contra 190 no censo estadual; registros divergentes sobre prisão domiciliar (CARNEIRO et al., 2022; SOUSA et al., 2022).

Fonte: SILVA; SILVA, 2026; dados extraídos de SOUSA et al. (2022), CARNEIRO et al. (2022), CNJ (2018) e CNJ (2025).

À luz desses resultados, a hipótese principal, de que a inefetividade decorre de deficiência estrutural, de ausência de políticas estaduais específicas e de fiscalização insuficiente, encontra respaldo nas evidências sobre estrutura, informação e gestão, ainda que parte delas seja indireta ou de anos distintos. A hipótese complementar, de resistência do Judiciário tocantinense, foi parcialmente confirmada: há sinais de resistência interpretativa na aplicação da cláusula de excepcionalidade, mas também respostas institucionais quando o Judiciário é provocado e monitorado, como em 2020. Isso sugere que o problema é menos de oposição à regra do que de ausência de padrões decisórios e de acompanhamento contínuo.

3.4 IMPACTOS NA INFÂNCIA E CAUSAS DA INEFETIVIDADE

A inefetividade não se mede apenas em vagas e processos, mas em vidas de crianças. O sentido da proteção às mães encarceradas é, sobretudo, a proteção do filho: o HC 143.641

assentou-se na proteção integral da criança e na dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2018b), e uma coordenadora de núcleo da Defensoria Pública estadual sintetizou o ponto ao afirmar que a decisão não protege a mãe que supostamente cometeu o delito, e sim a criança, que tem direito ao cuidado e à proteção maternos (REDAÇÃO, 2018).

Os dados locais indicam a dimensão do problema. Entre as mulheres recenseadas, 74% são mães, e a maioria deixou os filhos com avós ou outros parentes; 1% teve os filhos encaminhados a abrigo (CARNEIRO et al., 2022). Em âmbito nacional, o CNJ encontrou 33 crianças sem registro de nascimento nas unidades visitadas em 2018, e 26,47% dos estabelecimentos não comunicavam imediatamente o nascimento ao Juizado da Infância e da Juventude nem ao Conselho Tutelar (CNJ, 2018). São indícios de que a proteção integral, prevista em lei, ainda não alcança a rotina das unidades.

Quanto às causas, a análise permite apontar cinco, que se reforçam mutuamente. A primeira é estrutural: as unidades femininas tocantinenses são, em boa parte, herdadas do sistema penal masculino, entre casas alugadas, unidades socioeducativas desativadas e cadeias públicas adaptadas, e não passaram por modificação significativa para atender a esse público (OLIVEIRA; MENEZES, 2022), de modo que não foram concebidas para gestação, lactação e convivência materno-infantil. A segunda é política: a lei impõe ao Estado deveres de fazer, como berçário, creche e pré-natal, mas, sem planejamento e prioridade orçamentária, esses deveres se convertem em promessas; a própria técnica estrutural adotada na ADPF 347 pressupõe planos com metas, prazos e monitoramento (BRASIL, 2023, 2026), justamente porque o descumprimento reiterado de deveres de fazer não se resolve com a mera repetição do comando legal. A terceira é informacional: sem dados confiáveis não há monitoramento, e sem monitoramento a omissão não se revela. A quarta é decisória: a exigência de prova da imprescindibilidade materna, que a Resolução CNJ nº 369/2021 afasta ao presumir a indispensabilidade dos cuidados maternos (CNJ, 2021, art. 4º, § 6º, IV), tende a reintroduzir, pela via interpretativa, a discricionariedade que a Lei nº 13.769/2018 pretendeu afastar ao substituir "poderá" por "será" (BRASIL, 1941). A quinta é institucional: a efetividade depende da articulação entre o Executivo, que administra as unidades, o Judiciário, que decide sobre a liberdade, e a rede de proteção à infância, e, quando cada um atua isoladamente, mãe e criança caem no vazio entre as instituições. Entendemos que essas causas formam um ciclo: sem estrutura adequada não há registro confiável; sem registro não há monitoramento; sem monitoramento não há cobrança; e, sem cobrança, a estrutura não muda.

Os resultados apontam, assim, caminhos concretos: a) publicar o Plano Estadual de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e detalhar, no plano estadual do Pena Justa, metas para gestantes, lactantes e mães; b) integrar o SISDEPEN, o BNMP e o cadastro de gestantes e lactantes, com atualização periódica e dados desagregados por unidade; c) instituir, no âmbito do GMF/TJTO, rotina de identificação e reavaliação periódica das mulheres presas gestantes, mães e responsáveis, em consonância com os parâmetros da Resolução CNJ nº 369/2021; d) uniformizar critérios para a cláusula de excepcionalidade, com motivação casuística e registro público dos fundamentos; e) assegurar, nas unidades que mantenham mães com filhos, estrutura mínima de acolhimento, com berçário, local de amamentação e espaço de visita infantil, além de protocolo de comunicação ao Juizado da Infância e da Juventude; f) priorizar medidas não privativas de liberdade, em consonância com a Regra 64 de Bangkok.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou por que as garantias legais destinadas às mães encarceradas não se realizam plenamente no Tocantins. A resposta, construída a partir da legislação, da jurisprudência e dos documentos institucionais, é que o problema não reside na falta de normas, mas na distância entre a norma e as estruturas, os dados e as decisões que deveriam efetivá-la.

A hipótese principal foi confirmada, nos limites das evidências disponíveis: as unidades femininas do estado, em grande parte herdadas do sistema penal masculino, não dispunham de unidade materno-infantil nem de estrutura adequada para gestantes e crianças; as informações oficiais divergem entre si e dificultam o monitoramento; e as políticas estaduais específicas ainda carecem de publicidade e de metas verificáveis. A hipótese complementar foi parcialmente confirmada: há indícios de resistência interpretativa na aplicação da cláusula de excepcionalidade, embora o Judiciário local tenha demonstrado capacidade de resposta quando provocado, como no levantamento de 2020, em que 26 mulheres foram colocadas em prisão domiciliar.

A contribuição do estudo está em reunir, em um só diagnóstico, dados dispersos de fontes diversas e em deslocar o foco do debate, da existência da norma para as condições de sua implementação. A pesquisa tem, contudo, limitações: depende de dados de anos distintos e não incluiu a escuta das mulheres e dos agentes envolvidos.

Conclui-se que a efetivação dos direitos das mães encarceradas e de seus filhos exige dados confiáveis, planejamento orçamentário, padrões decisórios claros e atuação articulada

entre Executivo, Judiciário e rede de proteção. Por dados confiáveis, entendem-se informações atualizadas, desagregadas por unidade prisional e por condição materna (gestante, lactante, mãe ou responsável) e integradas entre o SISDEPEN, o BNMP e o cadastro de gestantes e lactantes, de modo que as fontes oficiais deixem de divergir e o cumprimento das garantias possa ser monitorado. Sem esses requisitos, a pena continuará a atingir a criança, que nada praticou, em afronta ao princípio da intranscendência e à prioridade absoluta que a Constituição lhe assegura.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a **Lei de Execução Penal**. Brasília, DF: Presidência da República, 1984.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o **Estatuto da Criança e do Adolescente** e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.769, de 19 de dezembro de 2018. Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), as Leis nºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para estabelecer a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Lei nº 14.326, de 12 de abril de 2022. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para assegurar à mulher presa gestante ou puérpera tratamento humanitário antes e durante o trabalho de parto e no período de puerpério, bem como assistência integral à sua saúde e à do recém-nascido. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 636.164/RS. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Julgado em 30 mar. 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 7 abr. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Habeas Corpus nº 710.762/SP. Relator: Min. Antonio Saldanha Palheiro. Julgado em 22 fev. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 25 fev. 2022b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Habeas Corpus nº 143.641/SP. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 20 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Habeas Corpus nº 165.704/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 20 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF. Relator originário: Min. Marco Aurélio; redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 4 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Supremo homologa planos estaduais contra violações de direitos no sistema prisional. **Notícias STF**, Brasília, DF, 10 set. 2026. Disponível em: ‹https://noticias.stf.jus.br/?p=166071›. Acesso em: 2 nov. 2026.

CARNEIRO, Leonardo de Andrade et al. A população carcerária feminina no Estado do Tocantins: uma análise da interseccionalidade de raça, gênero e classe. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 9, n. 15, p. 200-209, 2022.

CONEXÃO TOCANTINS. Tribunal de Justiça realiza vistoria na Unidade Penal Feminina de Palmas. **Conexão Tocantins**, Palmas, 11 mar. 2025. Disponível em: ‹https://conexaoto.com.br/2025/03/11/tribunal-de-justica-realiza-vistoria-na-unidade-penal-feminina-de-palmas›. Acesso em: 11 out. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Regras de Bangkok**: Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Brasília, DF: CNJ, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório estatístico**: visita às mulheres grávidas e lactantes privadas de liberdade. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: ‹https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/10/a988f1dbdd2a579c9dcf602c37ebfbbd_coaaccbe4a781a772ee7dce8e4c9a060.pdf›. Acesso em: 29 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório TJTO**: I Mutirão Processual Penal, Pena Justa, 1º semestre/2025. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: ‹https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/12/relatorio-mutirao-tjto-2025.pdf›. Acesso em: 1 nov. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 369, de 19 de janeiro de 2021. Estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos termos dos arts. 318 e 318-A do 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. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: ‹https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3681›. Acesso em: 1 set. 2026.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 2014.

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.

MIGALHAS. CNJ estabelece diretrizes para prisão domiciliar de responsáveis por menores e pessoas com deficiência. **Migalhas**, 22 dez. 2020. Disponível em: ‹https://www.migalhas.com.br/quentes/338235/cnj-estabelece-diretrizes-para-prisao-domiciliar-de-responsaveis-por-menores-e-pessoas-com-deficiencia›. Acesso em: 20 set. 2026.

MIGALHAS. Gilmar Mendes determina mutirões para rever prisão de pais de crianças. **Migalhas**, 15 maio 2022. Disponível em: ‹https://www.migalhas.com.br/quentes/366013/gilmar-mendes-determina-mutiroes-para-rever-prisao-de-pais-de-criancas›. Acesso em: 1 nov. 2026.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de execução penal**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

OLIVEIRA, Tarsis Barreto; MENEZES, Isabela Maria Santana. O regime especial das mulheres e a realidade da mulher encarcerada no Estado do Tocantins. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 27, n. 6953, 15 jul. 2022.

REDAÇÃO. Habeas corpus coletivo para grávidas e mães vai beneficiar 55 detentas do Tocantins. **Coluna do CT**, Palmas, 27 fev. 2018. Disponível em: ‹https://clebertoledo.com.br/tocantins/habeas-corpus-coletivo-para-gravidas-e-maes-vai-beneficiar-55-detentas-do-tocantins›. Acesso em: 1 nov. 2026.

SOUSA, Camilla Oliveira Santos et al. A situação carcerária das reeducandas gestantes e mães com filhos menores de 12 anos no Tocantins, sob a perspectiva do princípio da dignidade da pessoa humana e à luz das Leis 13.257/2016 e 13.769/2018. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins**, Palmas, v. 15, n. 1, p. 28-50, 2022.

VARELLA, Drauzio. **Prisioneiras**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.