

EM DEFESA DO
DESENCARCERAMENTO
DE MULHERES

PESQUISA SOBRE O
IMPACTO CONCRETO
DO INDULTO DO DIA
DAS MÃES DE 2017



PASTORAL
CARCERÁRIA

"Estive preso e vieste me visitar"

EM DEFESA DO
DESENCARCERAMENTO
DE MULHERES

PESQUISA SOBRE O
IMPACTO CONCRETO
DO INDULTO DO DIA
DAS MÃES DE 2017



2018 EXPEDIENTE

REALIZAÇÃO

Pastoral Carcerária
com apoio da **Adveniat**

COORDENAÇÃO NACIONAL DA PASTORAL CARCERÁRIA

Coordenador Nacional: **Pe. Valdir João Silveira**

Vice-coordenador Nacional: **Pe. Gianfranco Graziola**

Coordenadora Nacional para a questão da
Mulher Presa: **Ir. Petra Silvia Pfaller**

ASSESSORIA PARA A PESQUISA

Paulo Cesar Malvezzi Filho

PESQUISA E RELATÓRIO

Luisa M. Cytrynowicz

CAPA, PROJETO GRÁFICO E ILUSTRAÇÕES

Sergio Rossi

CARCERARIA.ORG.BR



**PASTORAL
CARCERÁRIA**

“Estive preso e vieste me visitar”

SUMÁRIO

1. Apresentação4
2. Iniciativas voltadas às mulheres presas:
o porquê dessa pesquisa7
3. Sobre o indulto10
4. Metodologia13
5. Considerações sobre transparência16
 - 5.1. Dos pedidos e cobranças17
 - 5.2. Da obtenção de respostas18
6. Total de mulheres que atendiam às regras
para a concessão do indulto23
 - 6.1. Para as Secretarias24
 - 6.2. Para as Defensorias Públicas ...27
7. Indultos efetivamente concedidos30
 - 7.1. Para as Secretarias32
 - 7.2. Para os Tribunais de Justiça34
8. Apreciação judicial dos casos37
 - 8.1. Para as Secretarias38
 - 8.1. Para os Tribunais de Justiça42
 - 8.2. Para as Defensorias Públicas43
9. Conclusão ...46
10. Anexo - Decreto de Indulto do
Dia das Mães de 201750

1 APRESENTAÇÃO

“Este ano

*eu não ouvi a doce voz do
meu bebê,*

*eu não abracei o
andarilho que vinha de longe,*

*eu não vi a minha amada
e fraca imagem,*

*eu não tive conversas
sinceras com minha irmã,*

*eu não provei a deliciosa
comida preparada por minha
sogra,*

*eu não me aqueci com os
raios do sol pela manhã,*

*ou dei um passeio no por
do sol,*

*ou peguei um trem de
alta velocidade rumo a algum
lugar.*

*Este ano, o som que
muitas vezes ouvi*

*foi o bater das portas de
metal, afiadas e perfurantes.*

*Este ano, a visão que eu vi,
muitas vezes, eram de olhos sem
esperança.*

*Este ano, a comida que eu
comi todos os dias era a imutável
“sopa”.*

*Este ano, o mais longe
que eu fui estava a menos de mil
metros de distância.*

*Este ano, eu recebi uma
assombrosa pena.*

*Este ano, eu vi o juiz do
meu caso duas vezes. Não no
tribunal, mas quando fui detida¹.*

¹ <https://m.guiame.com.br/gospel/missoes-acao-social/mulher-perseguida-por-sua-fe-escreve-poema-na-prisao-e-emociona-cristaos-na-china.html>



condição das mulheres no cárcere tem sido há muitos anos uma preocupação da Pastoral Carcerária (PCr). A sua invisibilidade social suscitou uma atenção especial da igreja para com as mulheres. As/os agentes da Pastoral Carcerária em todo o Brasil encontram semanalmente nas suas visitas mulheres em situações desumanas, com seus direitos violados, e constataam a cada visita que a prisão é um inferno que cada vez mais se acentua.

Nesses últimos anos, o tema da mulher encarcerada foi central nos encontros de formação estaduais e regionais da Pastoral e a indignação para com o cotidiano de violações ganhou força dentro das equipes pastorais e, também, na articulação com outras organizações.

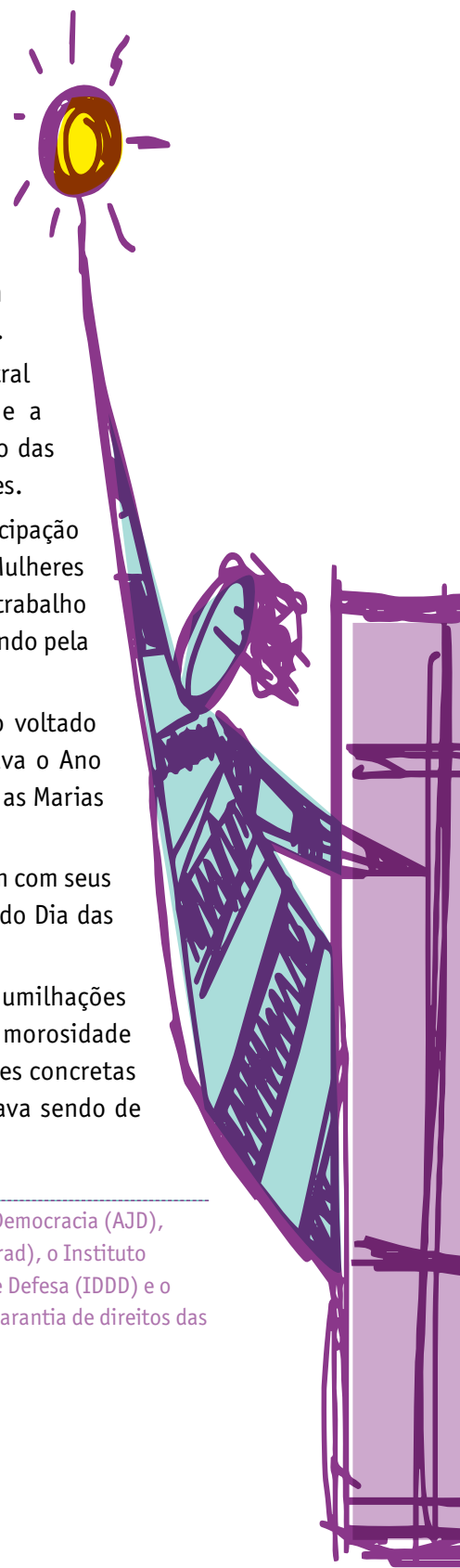
É nesse mesmo sentido que se deu, ao longo dos anos, a participação da Pastoral Carcerária no Grupo de Estudos e Trabalho (GET) “Mulheres Encarceradas”¹, junto a tantas parceiras às quais agradecemos pelo trabalho conjunto. Já faz alguns anos, o GET vinha se articulando e pressionando pela edição de um decreto de indulto específico às mulheres.

A inovação de ter pela primeira vez um decreto de indulto voltado às mulheres chegou em 2017, justamente quando a igreja celebrava o Ano Mariano. A partir deste tema a PCr trabalhou com o lema “A Maria e as Marias nos cárceres”.

Ouvindo os gritos por liberdade das Marias para juntas ficarem com seus filhos, familiares e amigos, se acreditou que o Decreto de Indulto do Dia das Mães poderia realmente cumprir o seu papel.

No entanto, a partir da constatação das prisões lotadas, das humilhações profundas e das interpretações judiciais vingativas, juntando com a morosidade judicial, nasceu, nos encontros de formação, a necessidade de ações concretas para verificar se o indulto, entre outros direitos concedidos, estava sendo de fato garantido.

¹ Grupo que reúne diversas entidades, entre as quais a Associação Juízes pela Democracia (AJD), a Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (Asbrad), o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim), o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) e o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) em torno de pautas essenciais à garantia de direitos das mulheres encarceradas e das familiares de pessoas presas.



É nessa caminhada que é realizada esta pesquisa, bem como outros materiais que foram e serão produzidos pela Pastoral Carcerária a respeito das mulheres encarceradas e da eficácia dos instrumentos jurídicos protetivos.

Para que ferramentas como o indulto possam ser delineadas e efetivadas de acordo com as necessidades reais da população prisional, é preciso analisar como sua aplicação tem se dado na prática.

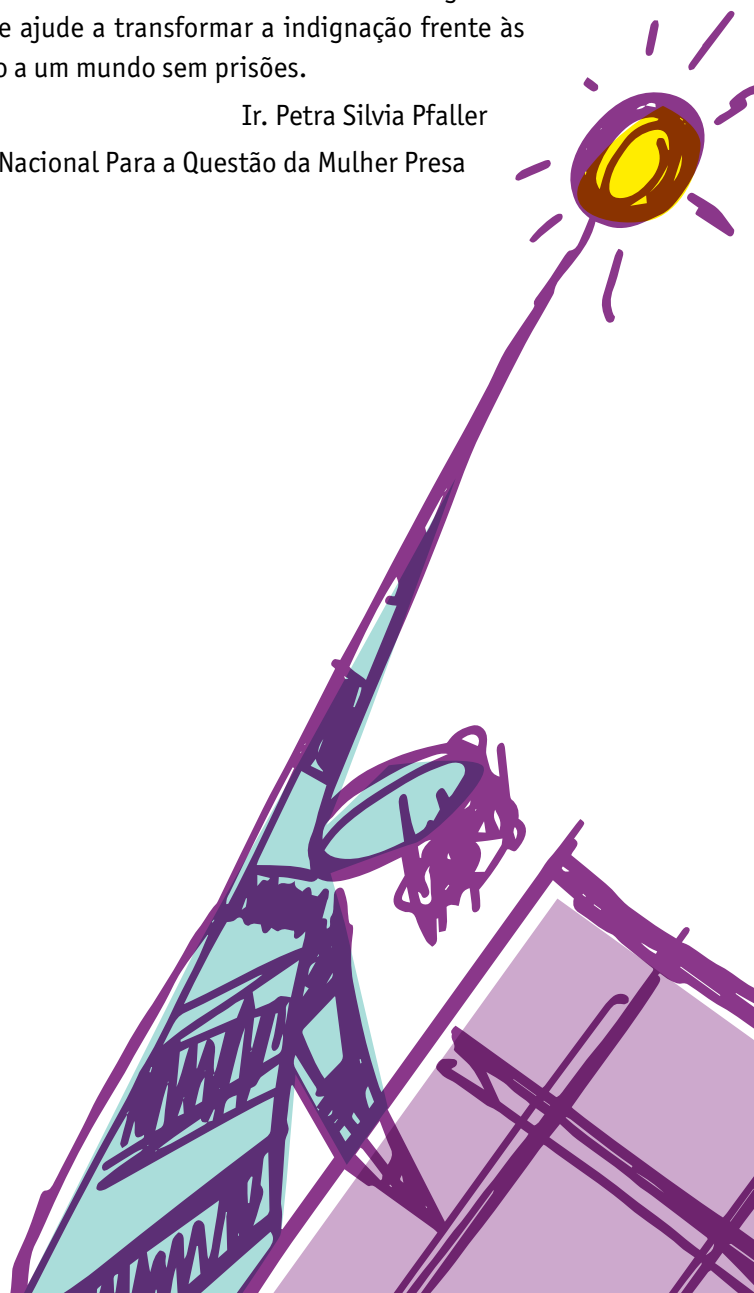
Queríamos saber quantos pedidos foram de fato realizados, a partir da atuação da Defensoria e da identificação de casos pelas Secretarias, e como se deu a aceitação dos pedidos dentro do Judiciário. É objetivo deste relatório, assim, estimar o impacto concreto do Indulto Especial de Dia das Mães de 2017.

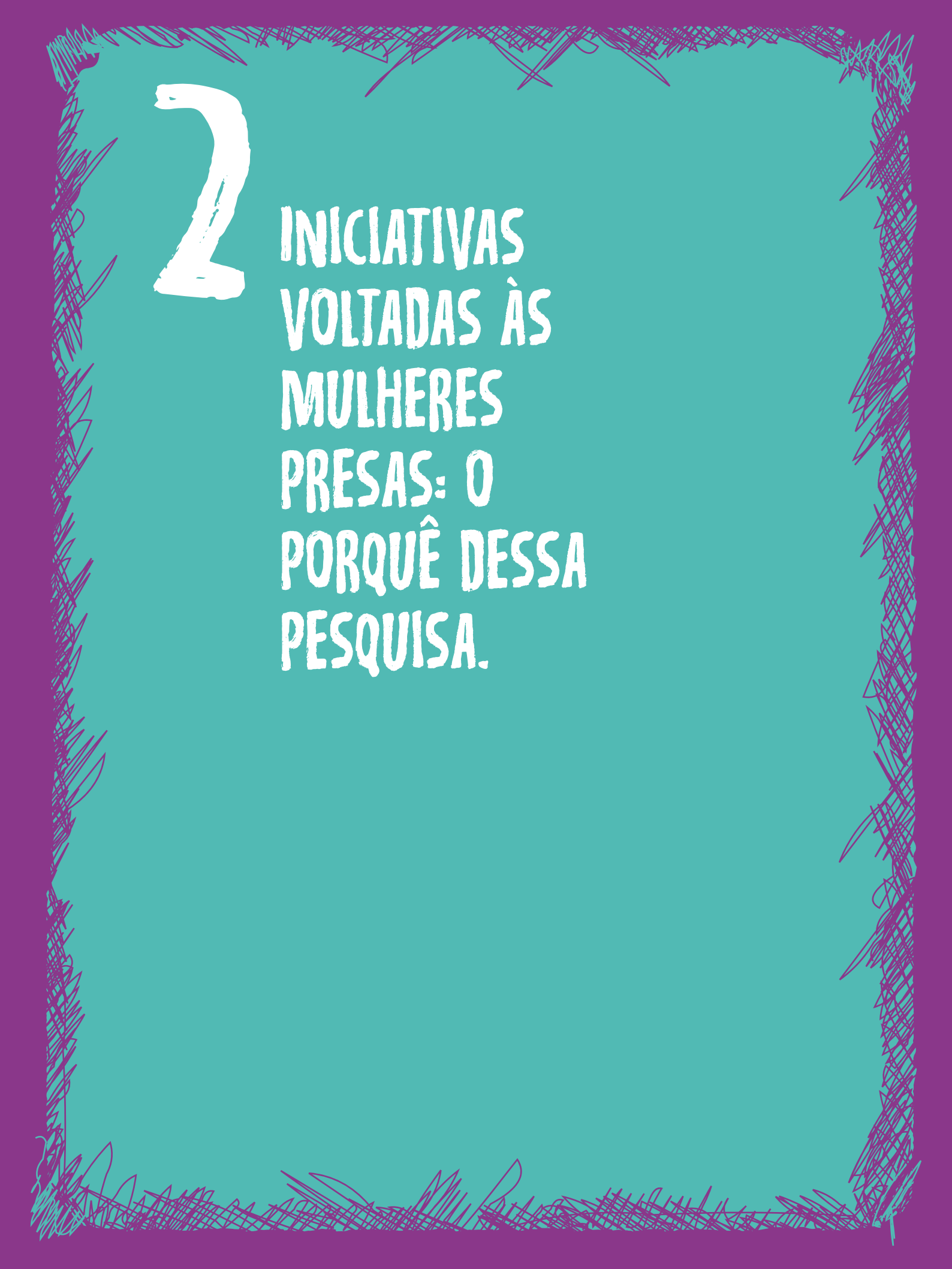
Atrás de cada um dos números apresentados neste relatório, estão as dores, vidas e esperanças de tantas mulheres, famílias, filhos e filhas, pessoas que enxergam no indulto a possibilidade de uma vida fora do cárcere.

Esperamos que este instrumento chegue ao conhecimento da sociedade em geral e às mãos de cada agente pastoral pelo Brasil e ajude a transformar a indignação frente às violações em passos cada vez mais largos rumo a um mundo sem prisões.

Ir. Petra Silvia Pfaller

Coordenadora Nacional Para a Questão da Mulher Presa





2

INICIATIVAS
VOLTADAS ÀS
MULHERES
PRESAS: O
PORQUÊ DESSA
PESQUISA.



os últimos anos, em especial devido ao aumento exorbitante no encarceramento de mulheres - entre 2000 e 2016, o número de mulheres presas aumentou em 656% no Brasil² -, o tema das mulheres presas tem sido alvo de atenção e debate. Ainda que de forma bastante recente, não foram poucas as graves violações de direitos que vieram a público, nem tampouco as iniciativas legislativas e judiciais que visavam à garantia dos direitos dessa população.

No final de 2015 foi publicado o primeiro relatório oficial com informações nacionais sobre o encarceramento de mulheres - o Infopen Mulheres, com dados de junho de 2014.³

No dia 8 de março de 2016 foi lançada pelo Conselho Nacional de Justiça a tradução oficial para o português das Regras de Bangkok - Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas, que recomenda a utilização de medidas despenalizadoras e alternativas à prisão⁴.

Nesse mesmo dia, ocorreu a aprovação do Marco Legal da Primeira Infância, medida que alterou o Código de Processo Penal, ampliando as hipóteses de conversão da prisão preventiva em domiciliar no caso de mulheres mães e gestantes⁵, matéria que foi objeto também de recente decisão favorável do Supremo Tribunal Federal em relação ao habeas corpus coletivo impetrado pelo Coletivo de Advogados em Direitos Humanos (CADHu)⁶.

Em 12 de abril de 2017 a presidência da República editou um Decreto Especial de Indulto de Dia das Mães, inédito em sua especificidade de gênero e em sua amplitude. A medida foi comemorada por organizações da sociedade civil, que viam no Indulto Especial a possibilidade de desencarcerar milhares de mulheres.

Em cartilha divulgada à época, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), vinculado ao Ministério da Justiça, apontou grandes expectativas quanto ao número de mulheres abarcadas: afirmou que quase 14 mil mulheres, dentre as cerca de 42 mil presas, atendiam às regras de concessão do indulto⁷.

² De acordo com dados do Infopen Mulheres de 2016, produzido pelo Departamento Penitenciário Nacional, em 2000 havia 5,6 mil mulheres presas, total que subiu para 42,4 mil em 2016.

³ <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/relatorio-infopen-mulheres.pdf>

⁴ <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/a858777191da58180724ad5caafa6086.pdf>

⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm

⁶ <https://cadhu.wordpress.com/2018/02/27/leia-a-integra-do-habeas-corpus-coletivo-do-cadhu-peticao-inicial-documentos-amici-curiae-e-decisoes/>

⁷ <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/noticias-depen/depen-divulga-cartilha-sobre-o-indulto-especial-concedido-as-mulheres-presas>

Ou seja, o próprio governo federal, por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério dos Direitos Humanos, reconhece que um terço das mulheres presas poderiam ter a sua pena extinta e viver em liberdade, de acordo com uma “meta de desencarceramento” do Plano Nacional de Segurança. Não deixa de ser um reconhecimento oficial e público do grave equívoco das políticas de encarceramento em massa praticada nos anos recentes.

No ano de 2018, um dia após o lançamento da 2ª edição do Infopen Mulheres⁸, foi publicado novo decreto de indulto especial às mulheres por ocasião do Dia das Mães⁹. Antes de comemorar a edição de mais um dispositivo legal, por mais abrangente que ele seja em sua redação, é necessário avaliar os efeitos reais dessas medidas no aprisionamento e na soltura das pessoas privadas de liberdade. Ao jogar luz sobre os dados referentes à efetivação do direito ao indulto, pretende-se contribuir para o debate urgente sobre a necessidade de políticas efetivas de desencarceramento de mulheres.



⁸ http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopenmulheres_arte_07-03-18.pdf

⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9370.htm



3

SOBRE O
INDULTO



indulto, medida central para a política criminal-penitenciária, significa extinção da punibilidade¹⁰. Ele está previsto no texto constitucional e sua concessão é de competência privativa da Presidência da República, por meio de um decreto. É costume que seja prevista no decreto, também, a comutação, que traz a redução ou substituição de parte da pena.

Tradicionalmente, no Brasil, um decreto novo de indulto é editado a cada ano, à época do Natal. Nos últimos dois anos, no entanto, em caráter excepcional, foram editados decretos de indulto voltados especificamente às mulheres presas, por ocasião do Dia das Mães.

Apesar da importância do indulto enquanto perdão da pena, ele não tem destinatário certo, tampouco aplicação imediata, e, portanto, não basta preencher os requisitos previstos para ter declarado o direito. É necessário que o pedido seja feito ao Juiz no processo de cada indivíduo.

Faz jus ao indulto aquele ou aquela que preenche os requisitos previstos no decreto até a data estipulada, porém não há prazo máximo para a solicitação ou concessão.

DIFERENÇA ENTRE O INDULTO E A SAÍDA TEMPORÁRIA



Considerando os constantes equívocos que circulam nos meios de comunicação quanto ao dispositivo do indulto, é fundamental reiterar que este não se confunde com a saída temporária, por mais que, nos últimos dois anos, ambas tenham ocorrido por ocasião do Dia das Mães. O indulto representa extinção da punibilidade, de modo que, uma vez concedido, não há mais pena a cumprir. Pode ser concedido a pessoas presas em qualquer regime de cumprimento de pena (ou em medida de segurança), desde que enquadradas nos requisitos previstos em decreto. A saída temporária, por outro lado, é uma autorização para uma breve saída concedida a presos e presas, ao final da qual a pessoa deve retornar à unidade prisional e continuar normalmente o cumprimento da pena. É permitida, mediante autorização, a pessoas presas às quais já foi concedida a progressão para o regime semiaberto.

¹⁰ Conforme Art. 107, II, do Código Penal e Art. 192 da Lei de Execução Penal



Tratando especificamente do Indulto do Dia das Mães de 2017, cujo texto integral está em anexo, as disposições sobre a concessão do indulto estão previstas no Art. 1º. Para ter declarado este direito, a presidência entendeu necessário que (i) a presa não estivesse respondendo ou tivesse sido condenada pela prática de outro crime cometido mediante violência ou grave ameaça, (ii) não tivesse sido punida com a prática de falta grave e (iii) se enquadrasse em pelo uma das 8 hipóteses trazidas nas letras 'a' até 'h', as quais preveem diversas condições.

No que tange à dificuldade de concessão de indulto aos condenados por tráfico de drogas, merece destaque a alínea 'f' deste Decreto, que traz expressamente a possibilidade de concessão de indulto a mulheres condenadas por *tráfico privilegiado* - casos nos quais é aplicada a redutora de pena do parágrafo 4º, Art. 33 da Lei 11.343/06, que exige que o agente seja primário, de bons antecedentes, não se dedique às atividades criminosas nem integre organização criminosa. Ainda que a vedação à concessão do indulto aos condenados por tráfico privilegiado não constasse no corpo dos decretos anteriores e que, também, a não hediondez do tráfico privilegiado já tivesse sido reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal¹¹, a menção clara a essa possibilidade abriu margem importante para abarcar a população prisional feminina de forma mais ampla.



Por fim, segue que previsão do Art. 3º, caput e § 1º do Decreto determina que a identificação de possíveis beneficiárias do indulto deve ser promovida por iniciativa dos órgãos de execução, entre os quais a Defensoria Pública e o Juízo da Execução¹², da autoridade que detém a custódia ou, então, "mediante requerimento da parte interessada, de seu representante, de seu cônjuge ou companheiro, de ascendente ou descendente ou do médico que assista a mulher presa".

Como já apontado, a declaração do indulto depende da apreciação do seu cabimento pelo juiz competente no processo individual de cada pessoa presa. Assim, segue-se à identificação das mulheres que atendem aos requisitos trazidos pelo Decreto a formalização dos pedidos nos processos de execução individuais, de modo que cada um deles será avaliado separadamente pelo judiciário. Aos magistrados cabe, então, declarar a extinção da punibilidade às pessoas que se enquadrarem nas hipóteses previstas pelo decreto presidencial.

¹¹ O STF, no julgamento do Habeas Corpus (HC) 118533, pacificou o entendimento de não hediondez do tráfico privilegiado.

¹² Além da Defensoria Pública e do Juízo da Execução, são órgãos da execução, de acordo com Art. 61 da Lei de Execução Penal, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Ministério Público, o Conselho Penitenciário, os Departamentos Penitenciários, o Patronato e o Conselho da Comunidade.



4

METODOLOGIA



Para a construção da presente pesquisa foram utilizados os dispositivos previstos na Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI) - que garante a qualquer cidadão, por meio de procedimentos e prazos estabelecidos na legislação, o acesso às informações públicas de órgãos do Estado e outras instituições¹³.

Foram enviados pedidos de informação a respeito do Indulto do Dia das Mães de 2017 às Defensorias Públicas, aos Tribunais de Justiça e aos órgãos do Executivo estadual responsáveis pela administração prisional - que serão denominados aqui, para facilitar, de Secretarias - dos 26 Estados mais o Distrito Federal.

Às Defensorias, responsáveis pela defesa jurídica das pessoas economicamente hipossuficientes ou sem advogado constituído, foi encaminhado questionamento sobre a quantidade de pedidos de declaração de indulto formulados com base no Indulto Especial. Aos Tribunais, considerando que estes deveriam reunir informações a respeito da atuação dos juízes, foi solicitado o número de pedidos recebidos pelas Varas de Execução Penal ou outras varas competentes. Em ambos os casos, indagou-se também a respeito da quantidade de pedidos deferidos e indeferidos, bem como dos casos que ainda aguardavam decisão.

Às Secretarias, enquanto responsáveis pela custódia das pessoas presas, foram solicitadas informações acerca do número de mulheres que preenchiam os requisitos necessários para a concessão do indulto e, destas, quantas de fato tiveram o indulto declarado, quantas tiveram o pedido rejeitado e quantas ainda não tiveram a solicitação apreciada pelo magistrado competente.

As três instituições selecionadas para o envio dos pedidos enquadram-se dentre



¹³ De acordo com informações do Governo Federal, no site <http://www.acessoainformacao.gov.br>, “a Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.”

aquelas que têm o dever de identificar os casos de mulheres que poderiam receber o indulto, passo essencial para que os pedidos cheguem às mãos do juiz e tenham declarada a sua concessão.

Por fim, foi encaminhado pedido de informação também ao Departamento Penitenciário Nacional, solicitando dados sobre a aplicação do indulto para mulheres com base no Decreto de Dia das Mães de 2017.

A pesquisa iniciou o envio dos pedidos no dia 07 de dezembro de 2017 e encerrou a coleta de dados em 20 de abril de 2018. O tempo máximo aceito para uma resposta foi de 120 dias - três vezes o prazo legal já acrescido da prorrogação. Manifestações que extrapolaram esse prazo foram consideradas como não respondidas e seus dados não entraram nas considerações e análises. Uma breve leitura indicou, no entanto, que os dados não incluídos não alterariam as quantias ponderadas e as conclusões desta pesquisa.

Junto a este relatório é lançado o Mapa Virtual do Indulto do Dia das Mães de 2017, que contém as respostas fornecidas pelas Secretarias, Defensorias Públicas e Tribunais de Justiça de cada Estado. Para visualizar as informações, acesse **carceraria.org.br**



5 CONSIDERAÇÕES SOBRE TRANSPARÊNCIA

“A implementação da LAI tem sido um processo difícil e lento: esta foi uma lei que veio para consolidar a construção de uma cultura de transparência e criar práticas que não eram adotadas pela maior parte da administração pública. Isso posto, compreensivelmente, ainda vemos falhas e lacunas na implementação da LAI”

Organização Artigo 19, no relatório “Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação – uma análise de casos de transparência”¹⁴

¹⁴ O relatório está disponível em: <http://artigo19.org/blog/2017/05/15/novo-relatorio-traz-balanco-sobre-os-cinco-anos-da-lei-de-acesso-a-informacao-no-brasil/>

Durante a coleta de dados da presente pesquisa, foram identificadas diversas barreiras ao acesso à informação, tais como a ausência de canais adequados para o envio de pedidos, o desrespeito aos prazos legais, as lacunas e as imprecisões nas informações enviadas e, inclusive, a ausência total de respostas por parte de alguns órgãos ou instituições.

Ainda que a Lei de Acesso à Informação tenha previsto cuidadosamente passos e prazos para a realização de solicitações, fornecimento de respostas e envio de recursos, tais procedimentos foram frequentemente ignorados pelas instituições questionadas, que por vezes alegaram desconhecimento da Lei nº 12.527/2011. Isso fez com que uma parte dos pedidos fosse incluída nos fluxos regulares de atendimento de demandas externas, imersos em burocracias e prazos de resposta alheios à disposição legal.

Operando como entraves no acesso à informação e na participação social em relação ao trabalho destes atores, essas situações evidenciam a necessidade de concretização dos valores e procedimentos previstos na Lei de Acesso à Informação ao redor do país, processo que ainda caminha a passos tímidos.

5.1) DOS PEDIDOS E COBRANÇAS

As solicitações foram encaminhadas preferencialmente aos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), no caso de instituições que tivessem tais portais eletrônicos formalizados, e, alternativamente, aos canais de atendimento virtuais ou e-mails institucionais dos órgãos e/ou suas Ouvidorias.

Em 22 Tribunais foi possível localizar plataformas adequadas para o envio de pedidos de informação e, em relação às Defensorias Públicas, em apenas 9 casos. Nos demais, foram utilizados formulários de “fale conosco” do próprio órgão ou de sua Ouvidoria, bem como e-mails ou, na ausência inclusive de endereços eletrônicos, por carta impressa via correio.

No caso dos Executivos estaduais, em 100% dos casos os pedidos foram encaminhados através dos portais



do SIC ou por formulários da Ouvidoria Geral do Estado especificamente delineados para o encaminhamento de pedidos embasados na Lei de Acesso à Informação¹⁵.

Importante destacar que a lei prevê, como regra, o pronto acesso às informações públicas. Não sendo possível conceder o acesso imediato, a resposta deverá ser fornecida em prazo não superior a 20 dias, período que poderá ser prorrogado por mais 10 dias, mediante justificativa expressa.

Prezando pelo recebimento das respostas faltantes e pela integralidade das já recebidas, foi estabelecida uma rotina de cobranças aos órgãos, por vezes utilizando com rigor os procedimentos previstos na LAI (recurso em 1ª e 2ª instância, reclamação etc), por outras - e considerando a frequente ausência de plataformas adequadas para o envio de recursos - cobranças por e-mail ou simples telefonemas.

A experiência da pesquisa mostrou que, em especial quanto aos Tribunais e Defensorias, por vezes era mais proveitoso ligações telefônicas ao setor responsável, informais por sua própria natureza, do que recursos revestidos das formalidades necessárias, regularmente desconsiderados.

Considera-se, aqui, que para o pleno cumprimento do direito de acesso à informação, um único contato para envio do pedido deveria bastar. No entanto, o fluxo de telefonemas e e-mails de cobrança mostrou-se central para que as demandas não ficassem ignoradas ou esquecidas. Foram necessários, em certos casos, 8 ou 9 contatos diferentes com a instituição para a obtenção ou o aperfeiçoamento de respostas.

No caso das Secretarias, a média de vezes que a pesquisadora ativamente entrou em contato com o órgão foi de 3,0 por Estado, incluído o contato inicial para a realização do pedido, número que aumenta um pouco para os Tribunais (3,9) e Defensorias (4,2). Para esse cálculo, não foram contabilizadas as situações nas quais as instituições procuraram a pesquisadora.

Quanto ao DEPEN, o pedido foi enviado pelo canal de Serviço de Informação ao Cidadão e foram necessárias duas comunicações.

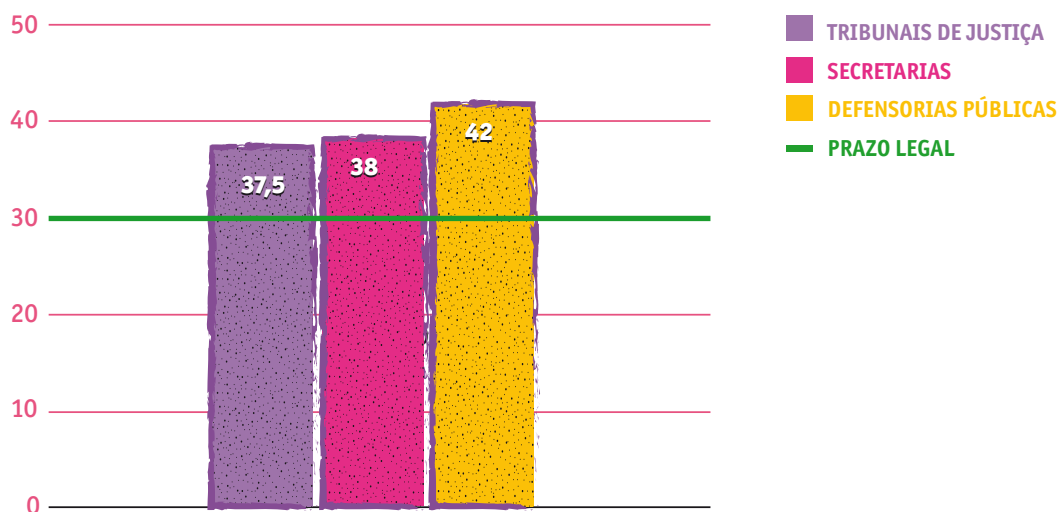
5.2 DA OBTENÇÃO DE RESPOSTAS

Foram consideradas na presente pesquisa apenas as respostas enviadas em até 120 dias. Isso não significa que não tenham sido recebidos retornos posteriores: até o momento de fechamento do relatório, aportaram respostas após quase 200 dias da data de envio. Dentre as respostas aceitas, os prazos variaram entre 1 e 120 dias, constituindo uma média de 37,5 dias para os Tribunais, 38 para as Secretarias e 42 para as Defensorias, apesar do limite legal de 30 dias já com a prorrogação. Essas datas foram contabilizadas com base

¹⁵ Em três casos o SIC só foi acessado em um momento posterior, por falhas no sistema que impediram o envio direto. Nesses casos, de início a comunicação se deu por e-mail.

na primeira resposta fornecida por cada órgão, ainda que tenham sido necessárias, em muitos casos, outras comunicações posteriores - o que tornou os prazos, na prática, maiores.

GRÁFICO 1 - PRAZO MÉDIO DE RECEBIMENTO DAS RESPOSTAS POR INSTITUIÇÃO



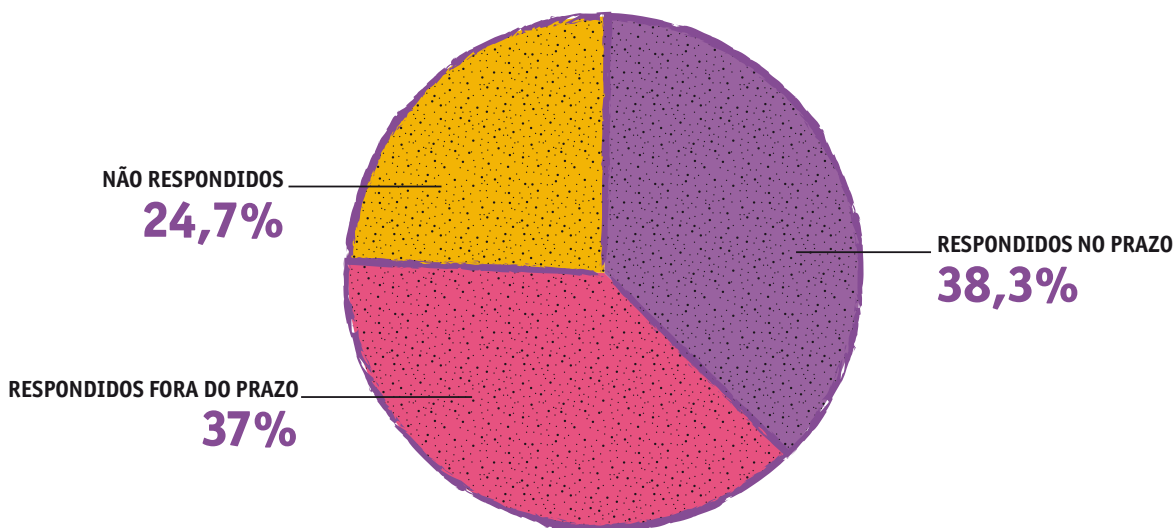
Dos 81 pedidos formulados, apenas 31 foram respondidos dentro do prazo legal de 30 dias. Em outros 30 casos foram fornecidos retornos, porém depois de decorrido o prazo. Para essa contagem, sequer foi considerado se houve formalização de pedido de prorrogação ou envio de fundamentações razoáveis - foram contabilizados 30 dias corridos, independentemente de justificativas do órgão ou instituição.

Ademais, o monitoramento dos pedidos não impediu que, até o encerramento da presente pesquisa, 20 casos restassem sem qualquer resposta, o que corresponde a 24,7% dos



questionamentos encaminhados. Isso significa que apenas 38,3% dos pedidos foram respondidos de acordo com a disposição legal, como se observa no Gráfico 2.

GRÁFICO 2 - FORNECIMENTO DE RESPOSTAS AOS PEDIDOS



Considerando o fornecimento de respostas por instituição, temos, conforme Gráfico 3, que as Secretarias não só foram as que mais encaminharam retornos - foram 23 no total -, como o fizeram em sua maioria dentro do prazo legal. Ainda assim, restam 10 casos em que a resposta foi enviada depois de passados os 30 dias e 4 casos de respostas ausentes.

Dos 23 retornos, um deles apenas informou que não possuía as informações, de modo que em 22 casos foram fornecidas as informações solicitadas. Faltaram informações de apenas 5 Estados - Paraná, Piauí, Roraima, Sergipe e Tocantins. No entanto, as mulheres presas nesses locais representam apenas 9,6% do total de mulheres presas no Brasil, o que faz com que as informações obtidas abarquem mais de 90% da população prisional feminina. Importante considerar, no entanto, que nem todas as Secretarias se manifestaram em relação a todos os questionamentos.

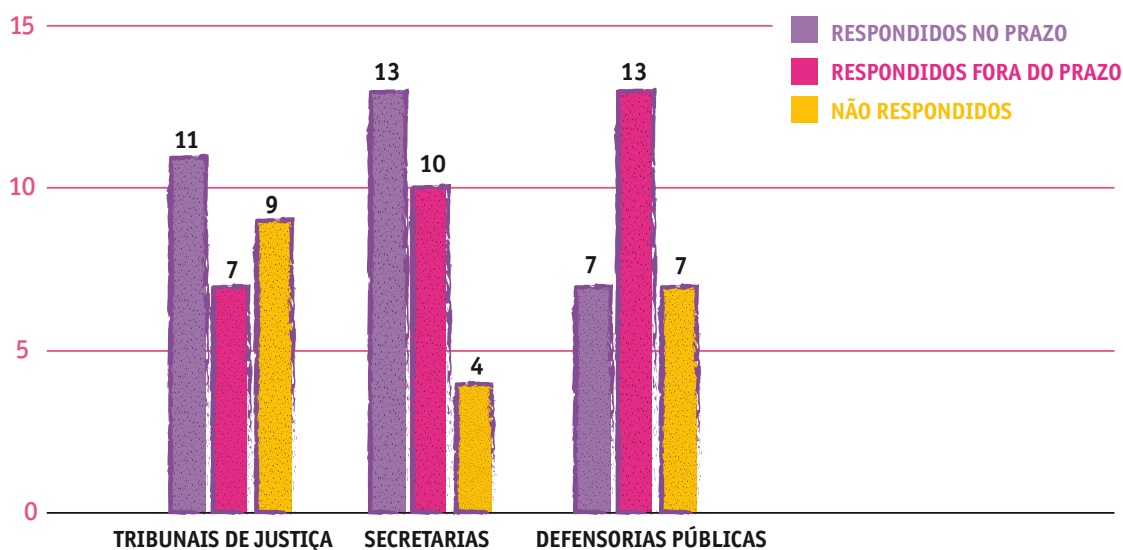
Quanto aos Tribunais de Justiça, um terço não forneceu qualquer retorno aos questionamentos, dado bastante alarmante. São eles os Tribunais de Justiça dos Estados de Acre, Amapá, Amazonas, Goiás, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Norte, Roraima e Tocantins.

Outros 7 Tribunais responderam fora do prazo legal de 30 dias, restando 11 que responderam dentro das datas esperadas.

Em relação às respostas enviadas pelos Tribunais de Justiça, apenas 13 de um total de 18 puderam ser utilizadas para fins de uma análise quantitativa. Quanto aos outros cinco, foi apenas indicada a ausência dos dados solicitados e/ou inviabilidade da pretensão - é o caso dos Tribunais de Justiça de Bahia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Rio de Janeiro.

Ainda que o total de respostas dos Tribunais efetivamente utilizadas para a contabilização dos dados corresponda a menos de metade dos Estados, estes locais são responsáveis pela custódia de quase 70% da população prisional feminina brasileira. Somam-se, assim, aos dados das Secretarias para traçar um importante retrato da aplicação do indulto das mulheres de 2017¹⁶.

GRÁFICO 3 - FORNECIMENTO DE RESPOSTAS POR INSTITUIÇÃO



Por fim, em relação às Defensorias Públicas, ainda que 20 Estados tenham enviado respostas, apenas 7 cumpriram o prazo legal. Nesse sentido, quase metade das Defensorias Públicas responderam depois de extrapolados os 30 dias. Outras 7 Defensorias não responderam à solicitação enviada. São elas as de Bahia, Ceará, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e Sergipe.

Das 20 Defensorias que forneceram algum retorno, em somente 13 casos foi possível extrair dados para uma análise da quantidade de pedidos de indulto para mulheres realizados pelas instituições. Tais estados, juntos, respondem por menos de 25% da população prisional feminina, de modo que as informações obtidas são pouco representativas do total.

Dentre as que enviaram respostas, mas informaram a inviabilidade de fornecimento dos dados ou enviaram informações fora dos parâmetros esperados, estão as Defensorias de Acre, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná e São Paulo. As informações relevantes destas instituições serão apresentadas no Mapa Virtual.

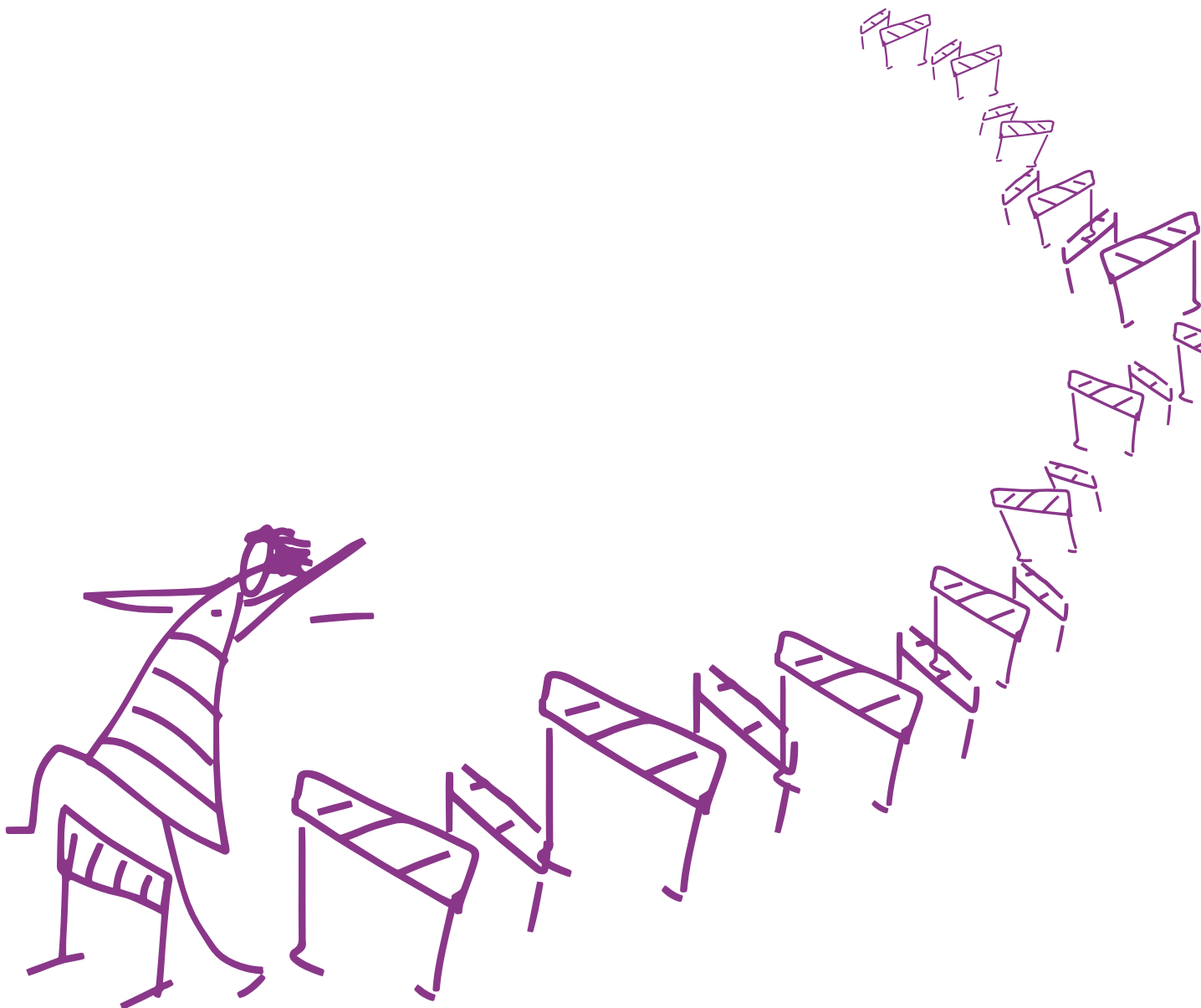
Cabe apontar, também, que dentre as respostas, de forma geral, há aquelas nas quais foi informada expressamente a utilização do Decreto de Dia das Mães de 2017 e as que, por

¹⁶ Correspondem a uma população prisional de 28.669 mulheres presas, de acordo com o Infopen de 2016, o que significa 67,7% do total.

outro lado, não especificaram essa informação. Ainda assim, a presente pesquisa considera que a ausência de referência a outro decreto sugere a utilização do Decreto de Dia das Mães, uma vez que as perguntas formuladas tratavam especificamente deste documento. As respostas que se referiram a outros decretos, no entanto, não foram contabilizadas.

Foram frequentes, também, lacunas e inconsistências nas respostas, e apenas uma parte pôde ser resolvida com o emprego de recursos. Serão trabalhados, por exemplo, casos nos quais instituições de um mesmo Estado indicaram dados divergentes em relação ao número de indultos concedidos. Assim, embora os resultados da presente pesquisa tenham sido obtidos por meio de uma metodologia objetiva e clara, é importante ter em mente os limites metodológicos do trato com as informações fornecidas.

Por fim, o DEPEN forneceu resposta, porém o fez em 33 dias, extrapolando também o prazo legal.





6

TOTAL DE MULHERES
QUE ATENDIAM
ÀS REGRAS PARA
A CONCESSÃO DO
INDULTO



Considerando que a aplicação do indulto depende da identificação pessoal de quem preenche os requisitos, bem como da formalização igualmente individual do pedido no processo de execução de cada uma, importante avaliar se a etapa de identificação das beneficiárias do Indulto do Dia das Mães foi cumprida – e quantos casos foram efetivamente localizados e foram alvo de atuação para o recebimento da medida.

Em cartilha realizada pelo Ministério dos Direitos Humanos e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, junto com o Governo Federal, divulgada pelo Departamento Penitenciário Nacional logo após a edição do Decreto, foram informadas “como ponto de partida quase 14 mil presas que atendem às regras iniciais para sua concessão”.

Considerando as cerca 42 mil mulheres presas à época, o indulto beneficiaria, portanto, quase um terço desta população, resultando em uma medida substancial de enfrentamento ao encarceramento em massa operado desde os anos 2000.



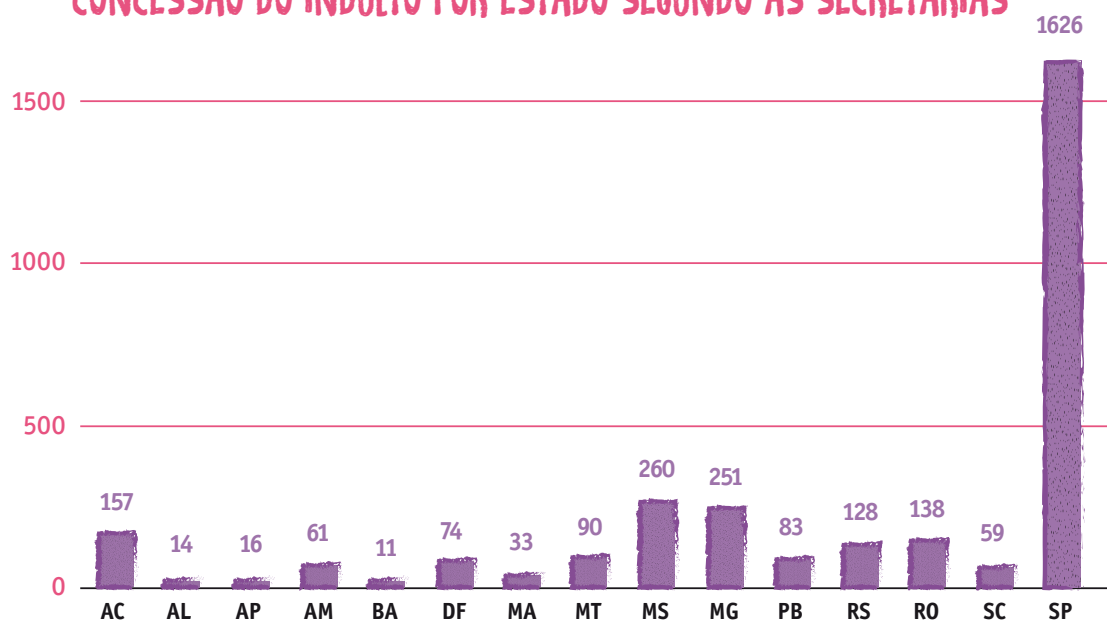
6.1 PARA AS SECRETARIAS:

As autoridades responsáveis pela custódia das mulheres presas têm a atribuição, definida pelo Decreto, de realizar uma listagem das mulheres que preenchiam os requisitos necessários para o recebimento do indulto e encaminhá-las ao juízo de execução.

Apenas 15 dos 27 Estados informaram a realização de levantamento prévio, fornecendo dados da quantidade de mulheres identificadas. Ainda que uma quantidade considerável de unidades prisionais tenha ficado de fora, os Estados que forneceram essas

informações correspondem à custódia de 70% da população prisional feminina, de modo que se poderia esperar a localização de uma grande quantidade de beneficiárias. No entanto, não é o que indicam os dados das Secretarias, como se observa do Gráfico 4.

GRÁFICO 4 - QUANTIDADE DE MULHERES QUE ATENDIAM ÀS REGRAS PARA A CONCESSÃO DO INDULTO POR ESTADO SEGUNDO AS SECRETARIAS



Amapá, Alagoas e Bahia localizaram, respectivamente, apenas 16, 14 e 11 mulheres que preenchiavam os requisitos do Decreto.

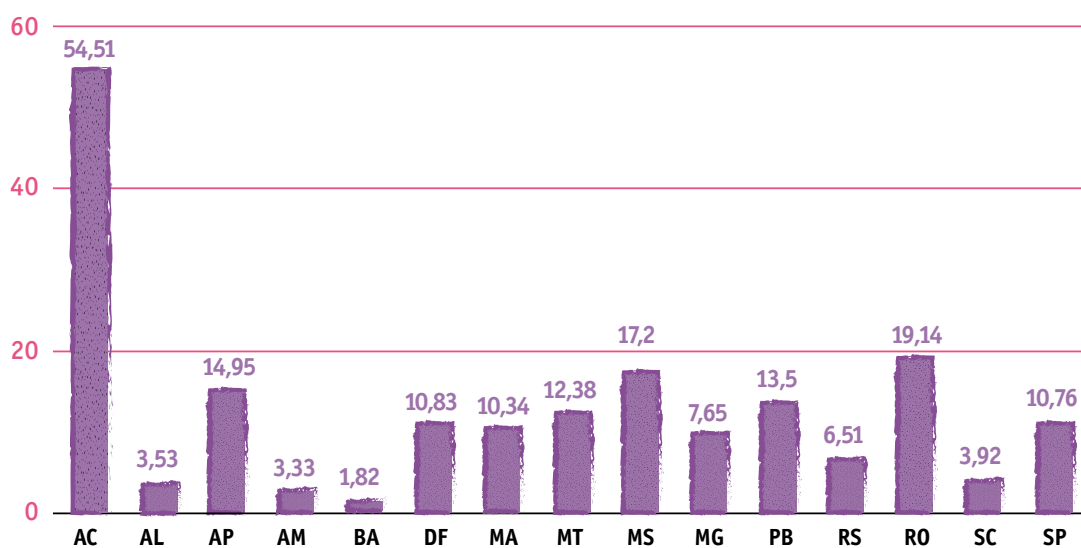
À exceção de São Paulo, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul foram os Estados que identificaram a maior quantidade de beneficiárias.

Esses dados representam, no entanto, valores muito diferentes se comparados à população prisional total, conforme Gráfico 5. Mais da metade dos casos selecionados são de São Paulo e, no entanto, estes representam pouco mais de 10% do total de mulheres presas no Estado. Por outro lado, as 157 mulheres identificadas no Acre configuram mais de metade de sua população prisional feminina.



É apenas para o Estado do Acre, como se vê, que o número de possíveis beneficiárias supera os 20% das mulheres presas. A média entre os Estados é de que 12,69% da população prisional feminina seria potencialmente abarcada pela medida.

GRÁFICO 5 - PORCENTAGEM DAS MULHERES PRESAS INDENTIFICADAS COMO BENEFICIÁRIAS DO INDULTO POR ESTADO SEGUNDO AS SECRETARIAS



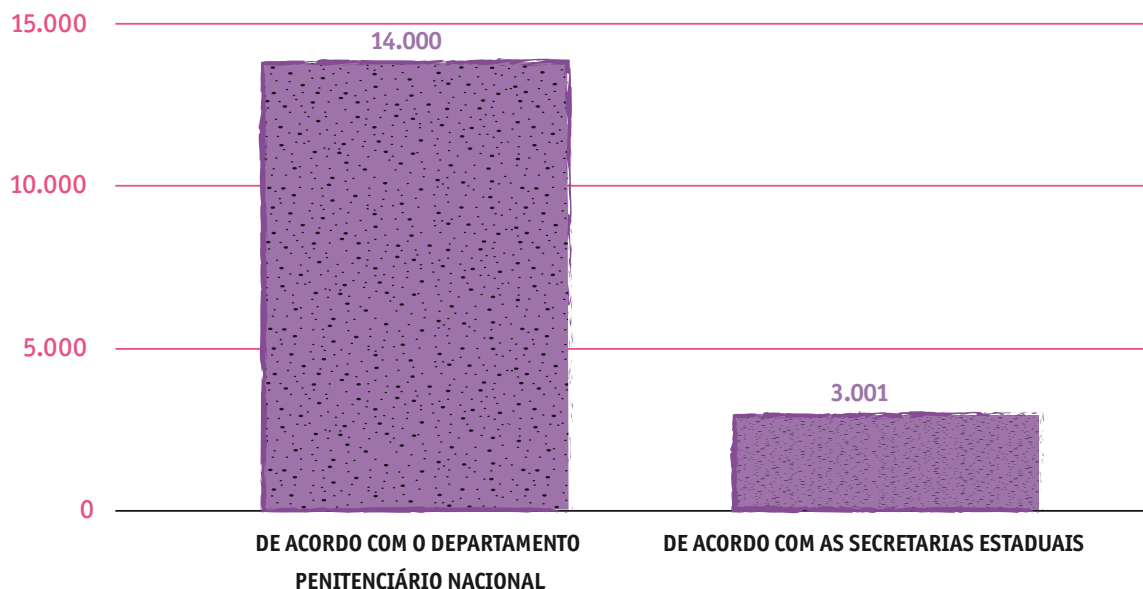
Somando os casos identificados em cada um dos Estados, há um total de 3.001 mulheres que as Secretarias entenderam como aquelas que poderiam receber o Indulto de Dia das Mães¹⁷, o que representa 7,1% do total de mulheres encarceradas.

¹⁷ Deste total, foram 2.987 casos identificados e encaminhados ao juízo competente e outros 14 casos selecionados e encaminhados à Defensoria Pública.



Nesse sentido, as 3.001 mulheres identificadas pelas Secretarias representam apenas 21,4% do número que o Depen previa como total de mulheres que preenchiam os requisitos necessários, dado que encontra-se muito abaixo do esperado.

GRÁFICO 6 - TOTAL DE MULHERES QUE ATENDIAM ÀS REGRAS PARA A CONCESSÃO DO INDULTO



O número reduzido de mulheres identificadas pelas Secretarias indica uma filtragem bastante restritiva no que tange à possibilidade de obtenção do indulto.

6.2 PARA AS DEFENSORIAS PÚBLICAS:

Também os pedidos de declaração de indulto realizados pelas Defensorias Públicas deixam a desejar. Sendo esta a instituição responsável pela assistência jurídica a quem não pode arcar com os altos custos de advogados particulares, e tendo também a responsabilidade de proceder à identificação das mulheres que atendiam aos requisitos, a atuação focada na realização de pedidos de indulto deveria ser estratégica.

Em relação às Defensorias, devem ser consideradas as variações de cada região ou Estado. As Defensorias Públicas não têm, necessariamente, atuação sobre todo o território ou a totalidade da população prisional. Outras instituições, advogados ou convênios estabe-

lecidos por vezes preenchem as lacunas em relação aos locais para os quais não há atuação da Defensoria Pública, de modo que os dados encontrados são, inevitavelmente, mais baixos do que os obtidos com as Secretarias e os Tribunais de Justiça.

No entanto, restou claro que a maior parte das Defensorias Públicas não realiza um acompanhamento dos pedidos, não possuindo informações sobre os andamentos, as concessões ou as rejeições. Em relação aos registros que as Defensorias Públicas realizam de sua atuação, muitas informaram a inexistência de campos para distinções da categoria de gênero dos atendidos, de modo que é impossível analisar separadamente a atuação em relação às mulheres e aos homens presos, bem como a falta de um campo específico para discriminar o decreto que embasou o pedido. Em que pese as limitações estruturais, a falta de registro adequado sobre a atuação não se justifica.

Obter o perdão da pena significa retirar a pessoa presa de uma situação de cotidiana violação de direitos. Sendo a Defensoria uma



instituição que deve prezar pela garantia dos direitos das pessoas em cumprimento de pena privativa de liberdade, isso já deveria bastar para que a rotina de avaliação de cabimento do indulto se tornasse elemento central na atuação.

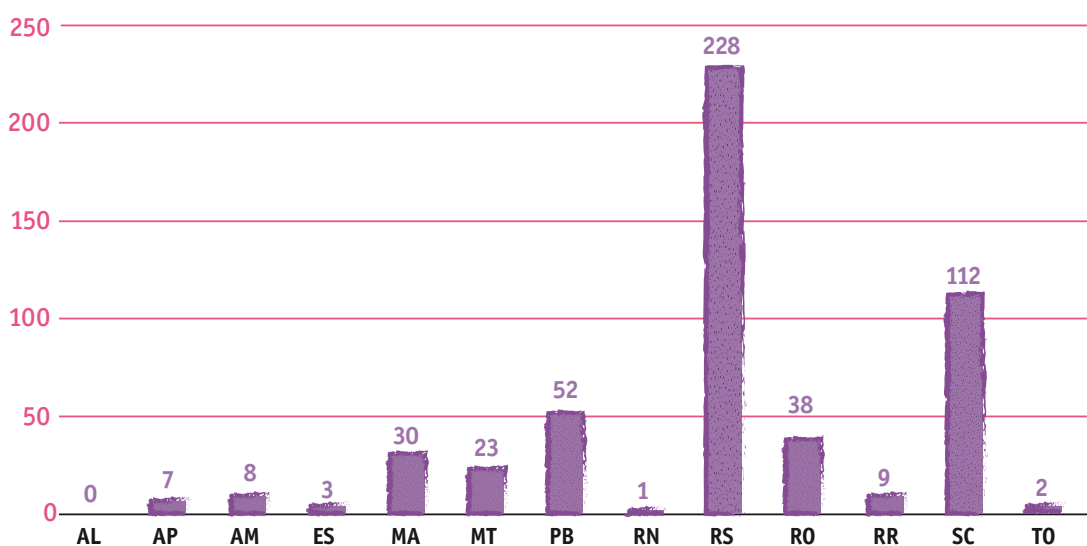
Quanto aos dados obtidos, em Alagoas a Defensoria apontou a inexistência de qualquer pedido de declaração de indulto baseado no Decreto do Dia das Mães de 2017; no Rio Grande do Norte, Tocantins e Espírito Santo, há apenas um, dois e três pedidos realizados, respectivamente; outras três Defensorias - Amapá, Amazonas e Roraima - também informaram menos de 10 pedidos de declaração de concessão do Indulto de Dia das Mães de 2017.

Na região sul, de longe a região que informou maior quantidade de pedidos realizados, foram formulados pelas Defensorias de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, somadas, um total de 340 solicitações.

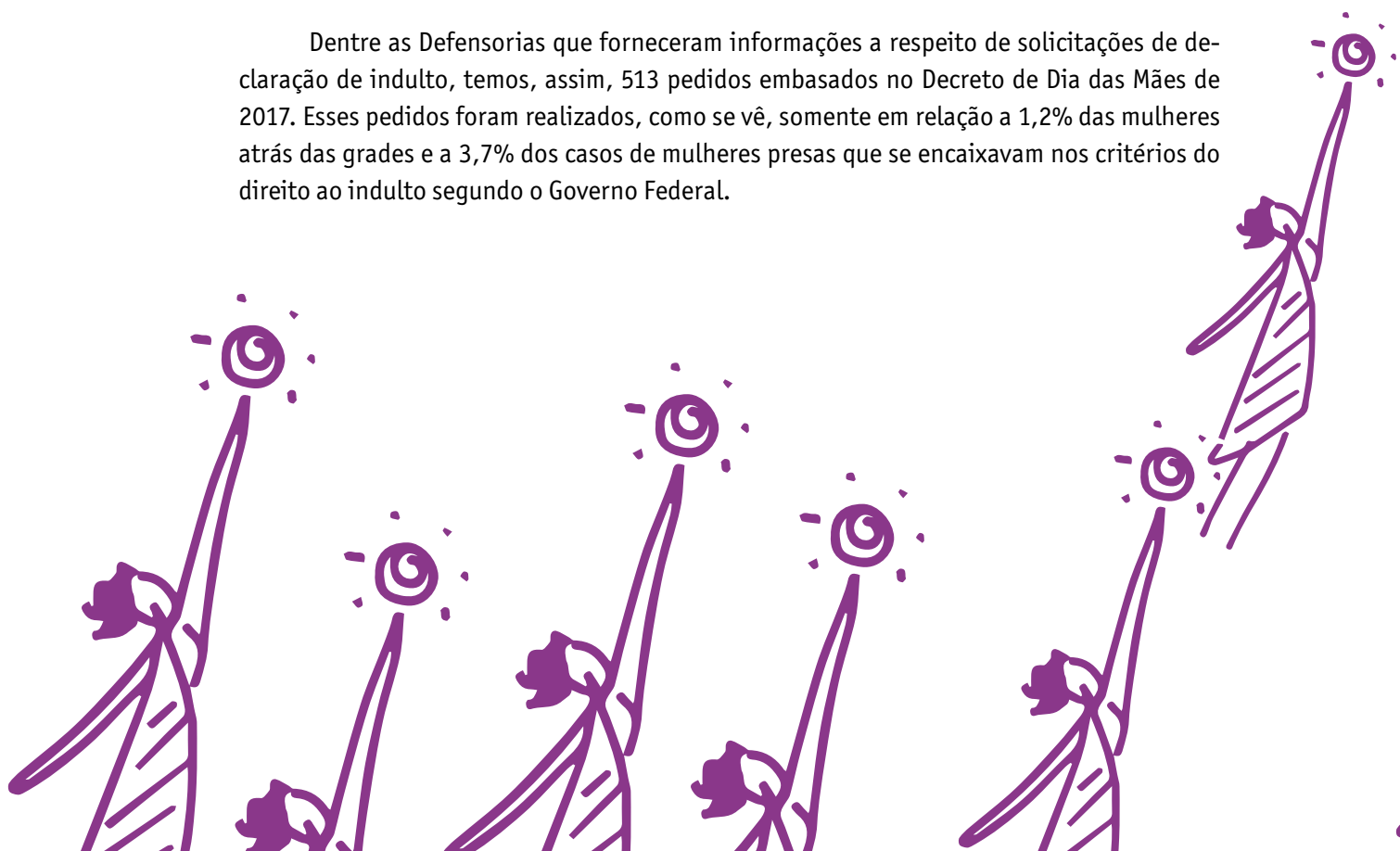
Uma quantidade considerável de Defensorias forneceu apenas informações a respeito de pedidos sem distinção de gênero - é o caso de Acre, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais,

Paraná e São Paulo. Por apresentarem dados que dizem respeito mais à população carcerária de homens do que de mulheres, tais dados não serão alvo de apreciação aqui, mas é possível acessá-los no Mapa Virtual.

GRÁFICO 7 - PEDIDOS DE INDULTO REALIZADOS PELAS DEFENSORIAS PÚBLICAS EM 2017, COM BASE NO DECRETO DE INDULTO DE DIA DAS MÃES



Dentre as Defensorias que forneceram informações a respeito de solicitações de declaração de indulto, temos, assim, 513 pedidos embasados no Decreto de Dia das Mães de 2017. Esses pedidos foram realizados, como se vê, somente em relação a 1,2% das mulheres atrás das grades e a 3,7% dos casos de mulheres presas que se encaixavam nos critérios do direito ao indulto segundo o Governo Federal.





7

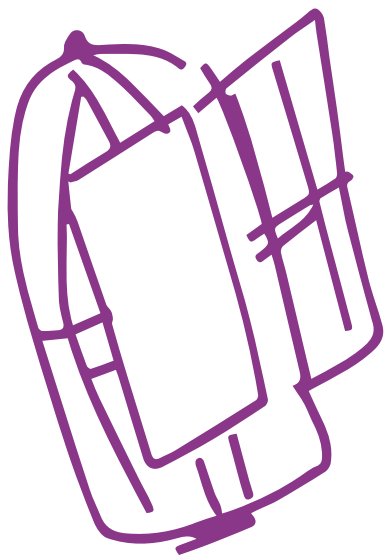
INDULTOS
EFETIVAMENTE
CONCEDIDOS



pós a identificação dos casos e realização dos pedidos, a obtenção do indulto é alvo de apreciação por parte do juiz responsável. Assim, já tendo passado pelo crivo das Secretarias, das Defensorias ou de outros atores com atribuição para indicação das beneficiárias, os pedidos são avaliados pelos magistrados das Varas de Execução Penal ou outras Varas competentes. Estes decidem, com base nas condições do caso concreto e nos dispositivos indicados, se o indulto é de fato cabível, aceitando ou rejeitando a solicitação.

Ademais, pode o magistrado declarar a concessão do indulto de ofício, de modo que, ainda que sem provocação de qualquer outro ator, é atribuição do juiz avaliar os casos cabíveis, fazendo valer o direito das mulheres presas.

Embora a quantidade de casos identificados já seja baixa, é ainda mais alarmante o número de indultos concretamente recebidos por mulheres presas, dado que impressiona pela sua inexpressividade frente ao total de mulheres encarceradas. Isso significa que, dentre o número já reduzido de mulheres que haviam sido identificadas pelas autoridades responsáveis, uma quantidade menor ainda foi efetivamente amparada com a declaração do indulto.



7.1) PARA AS SECRETARIAS:

Tendo em vista os dados fornecidos pelas Secretarias, a efetivação do Indulto de Dia das Mães não atingiu uma quantidade relevante em nenhum dos Estados da Federação. Em números absolutos, há uma média de 23 indultos por Estado, dentre os que forneceram a informação requerida. Já em relação ao total de mulheres presas em cada uma destas unidades federativas, receberam o indulto, em média, 1,14% das presas de cada um desses Estado.

A Tabela 1 aponta a distribuição dos dados por Estado - em números absolutos e em porcentagem frente à população prisional feminina total.

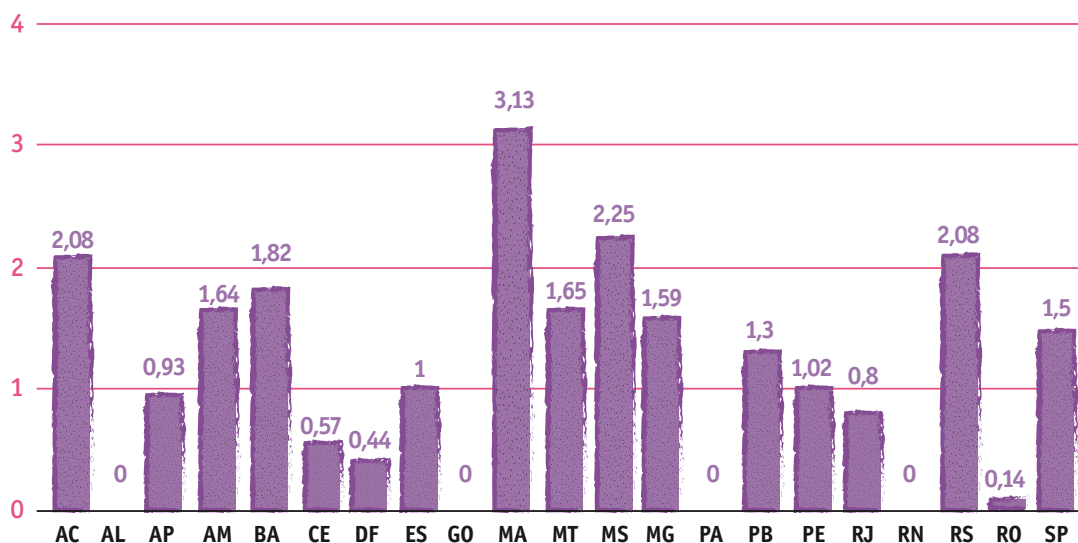
TABELA 1 - INDULTOS CONCEDIDOS POR ESTADO COM BASE NO DECRETO DE DIA DAS MÃES DE 2017 DE ACORDO COM AS SECRETARIAS

ESTADO	INDULTOS CONCEDIDOS (EM NÚMEROS ABSOLUTOS)	INDULTOS CONCEDIDOS (EM PORCENTAGEM FRENTE AO TOTAL DE MULHERES PRESAS)
Acre	6	2,08%
Alagoas	0	0%
Amapá	1	0,93%
Amazonas	30	1,64%
Bahia	11	1,82%
Ceará	7	0,57%
Distrito Federal	3	0,44%
Espírito Santo	11	1,00%
Goiás	0	0%
Maranhão	10	3,13%
Mato Grosso	12	1,65%
Mato Grosso do Sul	34	2,25%
Minas Gerais	52	1,59%
Pará	0	0%
Paraíba	8	1,30%
Pernambuco	17	1,02%
Rio de Janeiro	18	0,80%
Rio Grande do Norte	0	0%
Rio Grande do Sul	41	2,08%
Rondônia	1	0,14%
São Paulo	226	1,50%

As mais altas porcentagens de presas indultadas referem-se aos Estados do Maranhão e Mato Grosso do Sul. Ainda que em primeiro lugar, o Maranhão atingiu a taxa de apenas 3,13% de presas beneficiadas com a medida. O Estado de São Paulo foi o que mais teve mulheres indultadas, porém, considerando o quantitativo total de presas, esse número corresponde a apenas 1,50% da população prisional feminina.

Os Estados de Alagoas, Goiás, Pará e Rio Grande do Norte informaram que não foi concedido nenhum indulto para mulheres com base no Decreto de Dia das Mães de 2017. Em outros cinco Estados - Amapá, Ceará, Distrito Federal, Rio de Janeiro e Rondônia - menos de 1% das presas foi abrangida pela medida. No caso de Rondônia, o dado de 0,14% representa apenas uma mulher indultada.

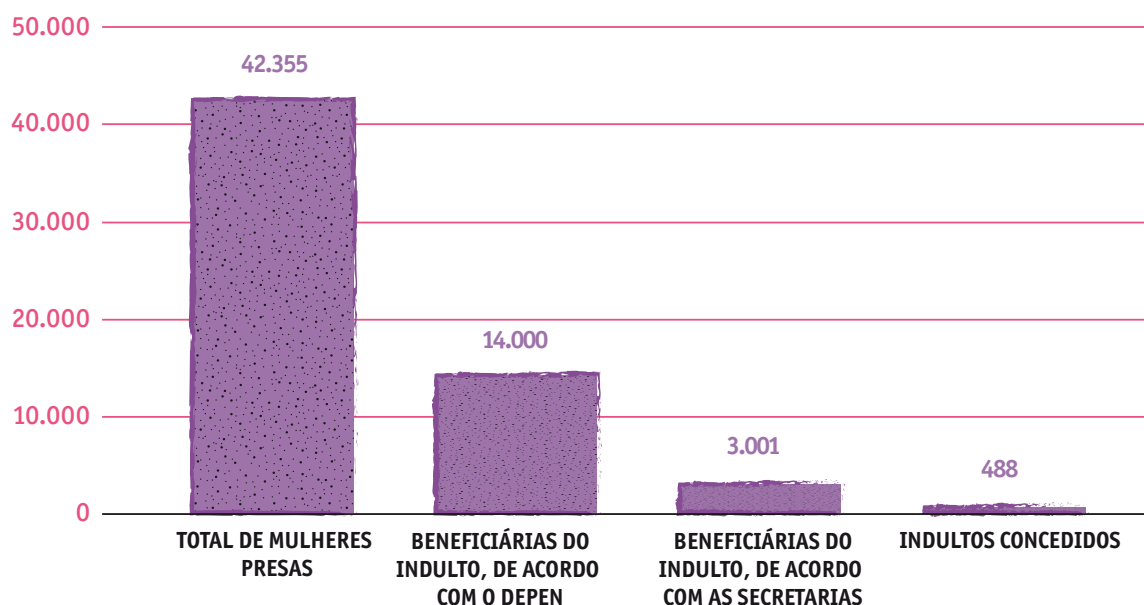
GRÁFICO 8 - PORCENTAGEM DAS MULHERES PRESAS QUE RECEBERAM O INDULTO POR ESTADO SEGUNDO AS SECRETARIAS



Foram concedidos, assim, no total, 488 indultos para mulheres em 2017 com base no Decreto de Dia das Mães. Esse dado representa apenas 3,5% do número previsto e divulgado publicamente pelo DEPEN em sua cartilha e não chega a 1,2% do total de mulheres presas.

Fica evidente, ao observar o Gráfico 9, que ainda que o Decreto de Indulto do Dia das Mães tenha mostrado grande potencial, não se pode entendê-lo como uma medida que alterou de forma significativa o quadro do encarceramento em massa de mulheres.

GRÁFICO 9 - INDULTO DO DIA DAS MÃES DE 2017



7.2 PARA OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

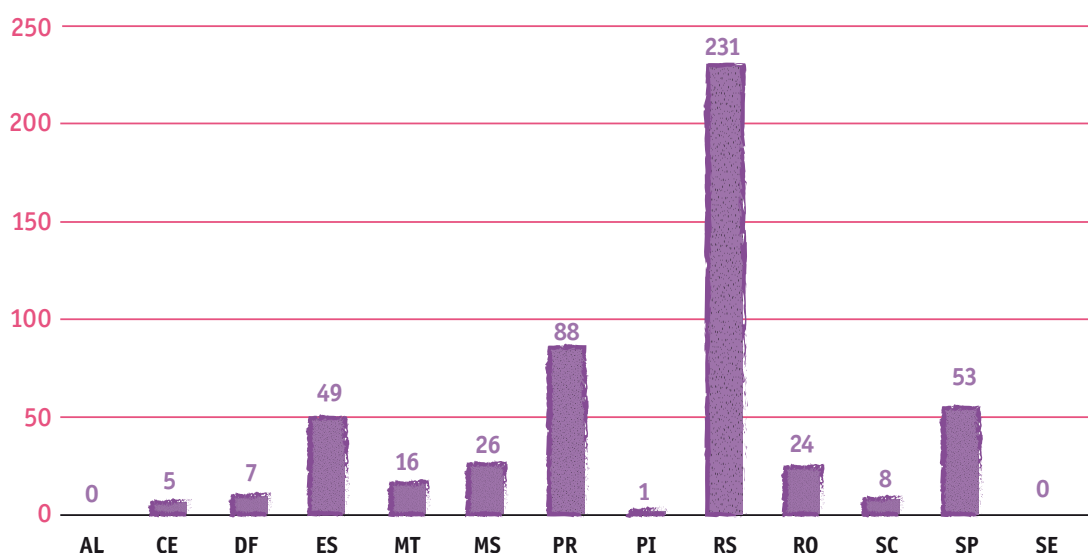
Considerando os pedidos recebidos e os indultos efetivamente reconhecidos pelos magistrados responsáveis, os Tribunais de Justiça informaram um total de indultos declarados com base no Decreto de Dia das Mães.

A relativa escassez de respostas, junto à inexistência de determinados dados, sugere pouca atenção do Judiciário no que se refere ao controle específico deste instrumento - na maior parte dos Estados não é possível saber quantos pedidos de indulto são recebidos e, desses, quais as taxas de concessão ou rejeição.

Em que pese o fato de que os dados são referentes a menos de metade dos Estados, estes locais são responsáveis pela custódia de quase 70% da população prisional feminina brasileira, de modo que os números oferecem um retrato significativo do quadro geral.

No caso dos Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo, Mato Grosso e Sergipe, foram enviadas pelos Tribunais listagens dos processos em que teria sido concedido o indulto a mulheres em 2017, de modo que os dados utilizados foram baseados em uma verificação das sentenças referentes a cada um dos casos. A checagem alterou de forma significativa os valores informados inicialmente pelas instituições¹⁸.

GRÁFICO 10 - INDULTOS CONCEDIDOS POR ESTADO, DE ACORDO COM TRIBUNAIS DE JUSTIÇA



Cabe destacar o Estado do Rio Grande do Sul, cujo Tribunal informou 231 indultos declarados. Por outro lado, em relação aos Tribunais de Justiça de Alagoas e Sergipe a informação é de que nenhuma mulher recebeu o indulto. Em Piauí foi identificada uma única mulher beneficiada e para Ceará, Distrito Federal e Santa Catarina, os dados também não chegam a 10 indultos declarados.

18 No que tange à resposta de São Paulo, e justificado pelo Tribunal de Justiça como um equívoco interno na seleção dos dados, apenas 93 dos 161 casos enviados efetivamente correspondiam aos critérios informados (de declarações de indulto a mulheres em 2017) e, destes, somente 53 tratavam do Decreto de Dia das Mães. Para o Tribunal de Mato Grosso, dos 71 casos listados, 62 eram de fato indultos concedidos a mulheres e, ainda assim, somente 16 referiam-se ao decreto em questão. Por fim, Sergipe indicou 10 concessões e, no entanto, das 9 localizadas, nenhuma dizia respeito ao Decreto do Dia das Mães.

Quanto às divergências dos dados disponibilizados pelas Secretarias e pelos Tribunais de Justiça para um mesmo Estado, importante considerar que a coleta das informações depende em geral dos materiais registrados e fornecidos por cada unidade prisional ou coordenação regional, no caso das Secretarias, ou por cada Vara, no caso dos Tribunais de Justiça, e, nesse fluxo, dados podem não ser prestados ou conter imprecisões que influenciarão nos dados totais.

É significativo que, ainda que os dados para um mesmo Estado nem sempre estejam de acordo, a somatória dos valores informados pelas Secretarias ou pelos Tribunais de Justiça resultaram em quantias bastante semelhantes.

O total de 508 indultos concedidos com base no Decreto do Dia das Mães de 2017, de acordo com os dados dos Tribunais, é próximo ao número informado pelas Secretarias - 488 indultos concedidos. Em relação ao número de mulheres presas, ambos traçam um retrato de pouquíssimas concessões.

Outra questão que deve ser pontuada é o fato de que as decisões judiciais em 1ª instância em relação à matéria do indulto estão sujeitas a recursos e pedidos de reconsideração, o que faz com que uma eventual decisão favorável possa ser reformada ou reconsiderada no momento seguinte. Até que alcance o trânsito em julgado, o indulto concedido por um magistrado deve ser computado, é claro, mas não significa, ainda, extinção da pena. Assim, os dados entregues pelos Tribunais de Justiça podem conter uma quantidade de casos de deferimentos que foram ou serão rejeitados ao final.





8

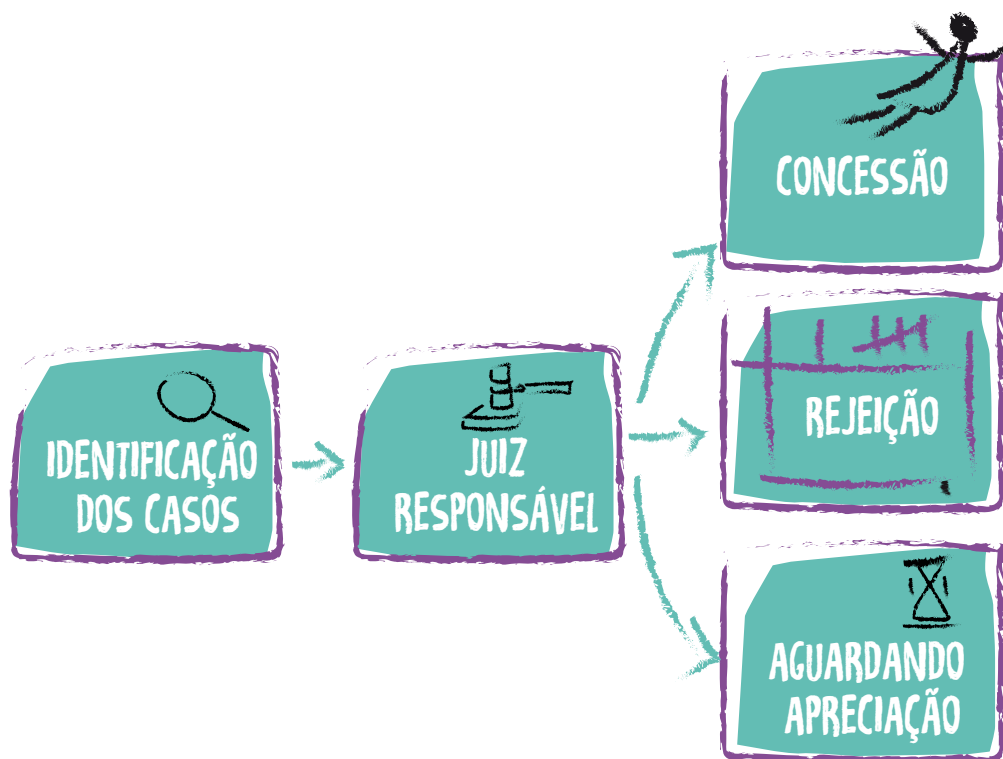
APRECIAÇÃO JUDICIAL DOS PEDIDOS



Para além do total declarações de indulto para mulheres com base no Decreto de Dia das Mães de 2017, vale observar, também, a proporção entre concessões, rejeições e casos aguardando apreciação. Essa análise permite abrir alguns questionamentos quanto ao posicionamento dos magistrados frente aos casos - já em quantidade reduzida - que aportaram em seus gabinetes.

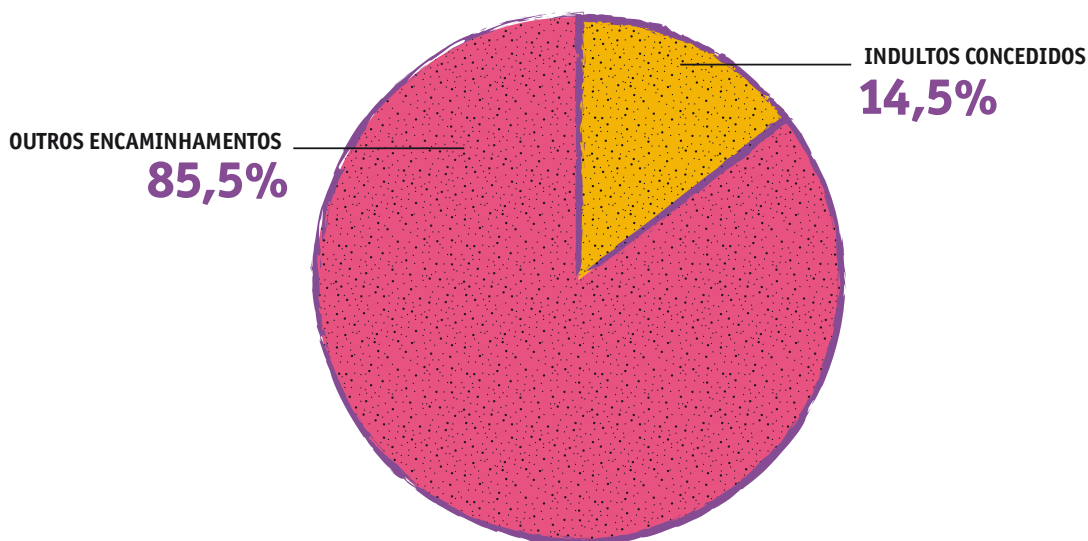
8.1 PARA AS SECRETARIAS

Algumas Secretarias informaram, em suas respostas, apenas a quantidade de requerimentos de declaração de indulto concedidos no ano de 2017, sem informar se realizaram um levantamento prévio de casos. Em relação a esses dados, não é possível traçar a relação frente aos pedidos rejeitados ou a aqueles que estavam aguardando apreciação. Isso faz com que o número de indultos concedidos apresentados no Capítulo 6 guarde uma pequena diferença em relação à proporção de indultos concedidos apresentada neste Capítulo: 53 casos de indulto concedidos - que estão dentre os contabilizados no Capítulo 6 - ficaram de fora da análise deste capítulo, por terem sido informados desacompanhados de informações sobre identificação prévia, rejeições etc.



Dos 3.001 casos previamente apontados como aqueles que se enquadravam nas hipóteses previstas pelo Decreto de Indulto do Dia das Mães de 2017 e encaminhados à autoridade competente, foram declarados como concedidos apenas 435, dado que representa somente 14,5% do total de casos identificados.

GRÁFICO 11 - INDULTOS CONCEDIDOS, DENTRE OS CASOS PREVIAMENTE IDENTIFICADOS PELAS SECRETARIAS



A vasta maioria dos casos identificados pelas Secretarias, como demonstra o Gráfico 11, não teve como destino a declaração de concessão do indulto. Chama atenção, dentre esses dados, o número de decisões desfavoráveis. Foram 1.444 casos, dentre os já apontados pelas unidades prisionais e/ou Secretarias entre aqueles que satisfaziam os critérios, que tiveram o pedido negado pelo juiz competente. Este valor corresponde a quase 50% do total de requerimentos. Assim, para os dados do executivo, a quantidade de rejeições superou em mais de 3 vezes o total de decisões favoráveis.

Outros 252 ainda aguardavam decisão quando do momento da resposta a esta pesquisa. Considerando que a coleta dos dados se deu entre 8 meses e 1 ano após a edição do Decreto, a persistência de 252 casos aguardando julgamento revela evidente demora do judiciário na aplicação de instrumento tão urgente.

A Tabela 2 apresenta, dentre os casos selecionados pelas Secretarias como passíveis de recebimento do Indulto de Dia das Mães de 2017, os resultados quanto à apreciação judicial dos pedidos identificados por Estado.

TABELA 2 - APRECIÇÃO JUDICIAL DOS CASOS IDENTIFICADOS PELAS SECRETARIAS COMO PASSÍVEIS DE RECEBIMENTO DO INDULTO DO DIA DAS MÃES DE 2017.

ESTADO	CASOS IDENTIFICADOS	CONCEDIDOS	REJEITADOS	AGUARDANDO DECISÃO	DEMAIS CASOS
AC	157	6	151	0	0
AL	14	0	0	0	14
AP	16	1	12	2	1
AM	61	30	14	17	0
BA	11	11	0	0	0
DF	74	3	36	21	14
MA	33	10	3	20	0
MT	90	12	3	2	73
MS	260	34	148	78	0
MG	251	52	0	0	199
PB	83	8	51	24	0
RS	128	41	85	2	0
RO	138	1	137	0	0
SC	59	0	0	0	59
SP	1626	226	804	86	510

A pesquisa pretendia enquadrar todos os casos identificados em uma das três categorias (concedidos, rejeitados e aguardando decisão). Estranhamente, no entanto, uma quantia bastante expressiva de 870 casos foram informados como identificados, porém não é possível computá-los em nenhuma das três. São os que foram incluídos em demais casos. Foram situações que tiveram outros encaminhamentos, ou cujos encaminhamentos não foram informados, conforme trabalhado na Tabela 3.

TABELA 3 - CASOS IDENTIFICADOS PELAS SECRETARIAS COMO PASSÍVEIS DE RECEBIMENTO DO INDULTO DE DIA DAS MÃES QUE NÃO PUDEAM SER ENQUADRADOS ENTRE CONCEDIDOS, REJEITADOS OU AGUARDANDO DECISÃO

ESTADO	QUANTIDADE DE CASOS	ENCAMINHAMENTOS
Alagoas	14	Foram encaminhados à Defensoria Pública e, no entanto, esta entendeu que nenhuma das presas tinha direito ao indulto e sequer chegou a encaminhar os pedidos ao juízo competente.
Amapá	1	Foi concedida comutação.
Distrito Federal	14	Uma parte das mulheres já havia recebido Livramento Condicional e Prisão Domiciliar, em virtude de progressão do regime.
Mato Grosso	73	Em relação a uma das penitenciárias, foram 77 casos identificados e apenas 4 concedidos. Não há especificação quanto ao encaminhamento dado aos demais.
Minas Gerais	199	Foram 251 mulheres identificadas e, até o momento, 52 concessões. Não há especificação quanto ao encaminhamento dado aos demais.
Santa Catarina	59	Foram 59 identificadas, porém não há especificação quanto ao encaminhamento dado aos pedidos.
São Paulo	510	Uma parte das mulheres já havia progredido ao regime aberto ou recebido alvará de soltura antes do julgamento do pleito.

É de se estranhar, nesses casos, as afirmações enviadas pelas Secretarias do Distrito Federal e de São Paulo, as quais apontaram a concessão de outras medidas - livramento condicional, prisão domiciliar, regime aberto etc - indicando que tais concessões prejudicaram a apreciação do pedido de indulto.

Não há nada que justifique, no entanto, que a progressão de regime, assim como as demais medidas apontadas, obstem a avaliação e o deferimento de pedidos de indulto, como se um direito adquirido inviabilizasse a apreciação de outros. Ainda mais quando o direito interditado representa a extinção da punibilidade, que pode ser aplicada a presas em qualquer regime de cumprimento de pena.

8.2 PARA OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

Foram 6 os Estados que forneceram números sobre pedidos de indulto recebidos pelas Varas de Execução Penal ou outras Varas competentes. Apesar de ser uma quantidade pequena de Estados, o número é relevante para indicar a proporção de concessões e rejeições, conforme Tabela 4.

TABELA 4. PEDIDOS DE DECLARAÇÃO DE INDULTO RECEBIDOS PELAS VARAS COMPETENTES COM BASE NO DECRETO DO DIA DAS MÃES E SEUS ENCAMINHAMENTOS..

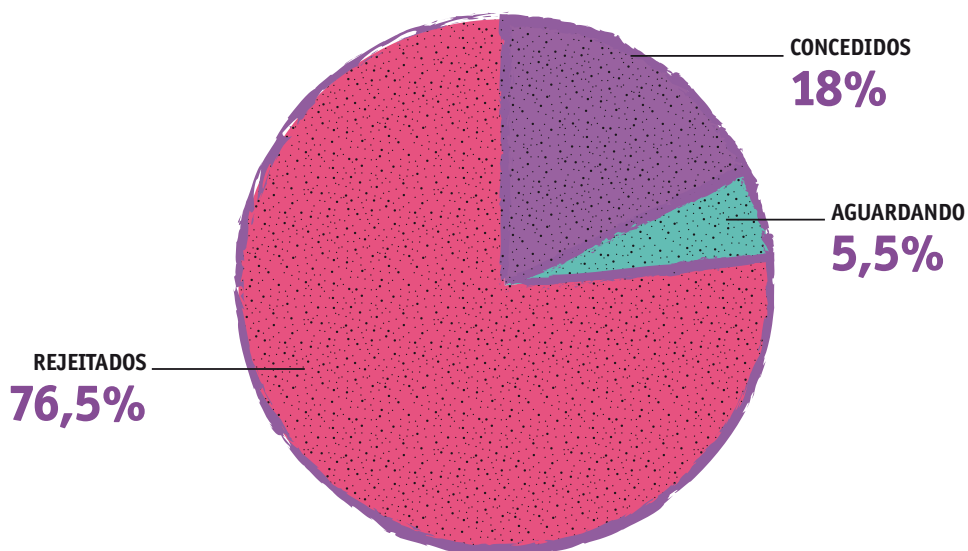
ESTADO	PEDIDOS RECEBIDOS	CONCEDIDOS	REJEITADOS	AGUARDANDO	DEMAIS CASOS
CE	50	5	12	33	0
DF	102	7	95	0	0
PR	497	88	406	3	0
RO	36	24	11	1	0
SC	158	8	36	0	114
SE	3	0	0	3	0

Excluindo os casos de Santa Catarina em que não foi possível identificar os encaminhamentos, temos 732 pedidos embasados pelo Decreto de Dia das Mães de 2017, dos quais apenas 132 foram concedidos. Dentre os demais, constam 560 rejeitados e 40 aguardando apreciação, como se vê pelo Gráfico 12¹⁹.

¹⁹ Por não ser possível identificar seus encaminhamentos, os 114 casos para os quais o Tribunal de Justiça de Santa Catarina informou a inviabilidade de captação do resultado não foram incluídos nos dados do Gráfico 12.

Esses dados significam que apenas 18% dentre os pedidos recebidos foram julgados procedentes. O número de pedidos rejeitados foi, como se vê, mais de 4 vezes maior, passando dos 76%.

GRÁFICO 12 - ENCAMINHAMENTOS DADOS AOS PEDIDOS RECEBIDOS PELAS VARAS COMPETENTES COM BASE NO DECRETO DO DIA DAS MÃES DE 2017



8.3) PARA AS DEFENSORIAS PÚBLICAS

Do total de pedidos realizados, as Defensorias Públicas dos Estados de Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Tocantins foram aquelas que indicaram dados sobre pedidos de declaração de indulto concedidos, rejeitados ou aguardando decisão, de modo que serão os dados apresentados por estes Estados que comporão as informações desta sessão.

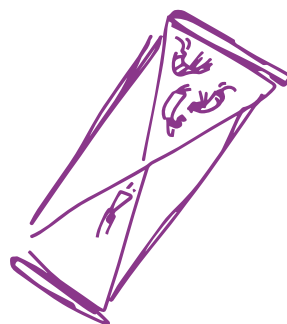
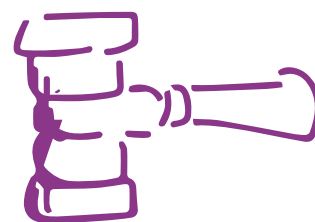
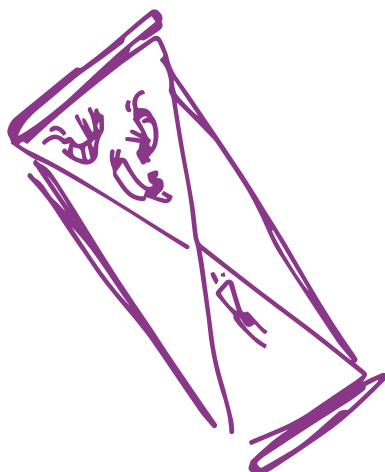
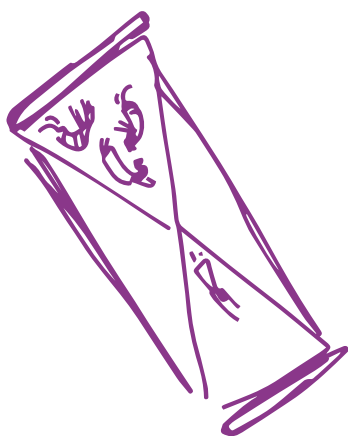


TABELA 5. PEDIDOS DE DECLARAÇÃO DE INDULTO REALIZADOS PELAS DEFENSORIAS PÚBLICAS COM BASE NO DECRETO DO DIA DAS MÃES E SEUS ENCAMINHAMENTOS²⁰.

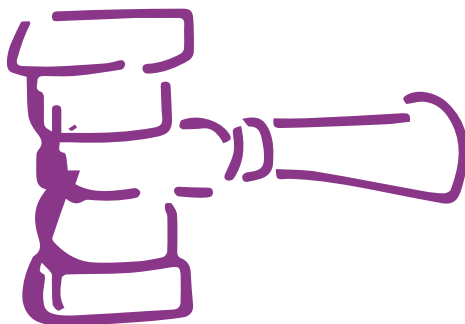
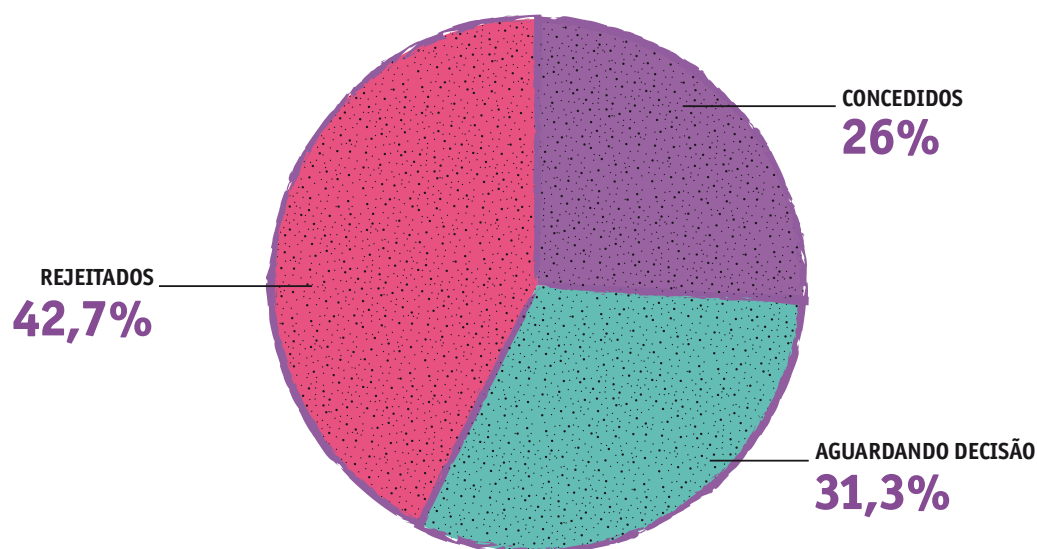
ESTADO	NÚMERO DE PEDIDOS	CONCEDIDOS	REJEITADOS	AGUARDANDO DECISÃO JUDICIAL	DEMAIS CASOS
AP	7	2	3	2	0
AM	9	1	0	8	0
MA	36	15	3	17	1
MT	26	3	17	6	0
RN	1	0	0	1	0
RO	42	9	29	4	0
RR	9	2	4	3	0
TO	2	2	0	0	0



²⁰ Cabe pontuar, aqui, que foram comuns, dentre essas Defensorias, respostas que indicavam o número de pedidos realizados especificamente com base no Decreto de Dia das Mães mas que, ao pontuar os encaminhamentos, o fizeram indistintamente em relação a pedidos para os quais não foi informada a utilização do Decreto do Dia das Mães. Assim, por exemplo, aos 30 pedidos informados pela Defensoria do Maranhão com base neste Decreto foram somados outros 6 baseados em decretos anteriores, de modo que os encaminhamentos tratavam, sem distinção, dos 36 pedidos. Assim, esta tabela trata de 132 pedidos de indulto, dos quais 112 baseados especificamente no Decreto de Dia das Mães.

De acordo com as informações, dos 132 pedidos de declaração de indulto em relação aos quais foi possível obter dados sobre a decisão judicial, foram 34 pedidos concedidos, 56 rejeitados, 41 aguardando decisão²¹, conforme Gráfico 13. Isso significa que quase um terço dos pedidos informados ainda aguardavam decisão.

GRÁFICO 13 - ENCAMINHAMENTOS DADOS AOS PEDIDOS DE INDULTO REALIZADOS PELAS DEFENSORIAS COM BASE NO DECRETO DO DIA DAS MÃES DE 2017



²¹ A Defensoria do Maranhão informou a existência de um caso “prejudicado pela fuga da reeducanda”, que não foi incluído nos resultados do Gráfico 13.

9 CONCLUSÃO



inicialmente, a pesquisa permitiu constatar a fragilidade da implementação dos mecanismos previstos na Lei de Acesso à Informação nas instituições questionadas, em especial nas Defensorias Públicas e em parte considerável dos Tribunais de Justiça. Uma vez que a avaliação de sua atuação depende do quanto conhecemos delas, a garantia da transparência é requisito indispensável para que seja possível avaliar o impacto de medidas como o Decreto de Indulto de Dia das Mães. É fundamental, nesse sentido, a consolidação das previsões da Lei nº 12.527/2011 no âmbito dos órgãos do executivo estadual, das Defensorias Públicas e dos Tribunais de Justiça.

Quanto ao indulto, constata-se, de forma geral, que por mais abrangentes que sejam as condições para a sua concessão, inexistem, de fato, ao menos no que diz respeito às instituições alvo da presente pesquisa, mecanismos de controle sobre sua efetivação. O abismo entre o número de mulheres que poderiam ser beneficiadas e aquelas que efetivamente tiveram a punibilidade extinta, no caso do Decreto de Dia das Mães de 2017, é alarmante.

Para que os dados de efetiva extinção da punibilidade em virtude do indulto sejam tão discrepantes das expectativas iniciais fornecidas pelo próprio



governo federal, pode-se inferir que uma série de questões funcionam como filtros que vão tolhendo as possibilidades de concessão e impedem que o indulto opere enquanto instrumento eficaz de desencarceramento. Alguns destes obstáculos foram abordados neste relatório: a falta de identificação de casos por parte dos atores responsáveis, o baixo número de requerimentos de indulto realizados pelas Defensorias Públicas e as altas taxas de pedidos rejeitados pelos juízes responsáveis.

Ainda que a presente pesquisa não tenha se debruçado especificamente sobre esta temática, fica em aberto o quanto a ideia de impossibilidade de concessão de indulto a condenadas por tráfico de drogas, incluindo o tráfico privilegiado - para o qual a inexistência da restrição foi reforçada tanto pelo Decreto quanto por decisão histórica do Supremo Tribunal Federal -, pode funcionar como barreira grave diante do direito ao indulto.

Os resultados da coleta de dados apontaram que, apesar da atribuição definida pelo Decreto, apenas 15 dos 27 órgãos estaduais responsáveis pela administração prisional informaram a realização de uma identificação das mulheres que atendiam aos requisitos do Decreto. Dentre as que realizaram, foram localizadas pouco mais de 20% do total de mulheres previstas inicialmente pelo Departamento Penitenciário Nacional: das 14.000 esperadas, as Secretarias identificaram apenas 3.001. Esse número representa somente 7,1% do total de mulheres encarceradas.

Também quanto às Defensorias Públicas a atuação referente ao indulto mostra-se fraca. Entre poucos pedidos realizados e deficiências no registro da própria atuação, foram informados apenas 513 pedidos de indulto realizados por Defensorias Públicas no que tange ao Indulto do Dia das Mães.

Em nota a respeito do Decreto Natalino de Indulto de 2014, a Pastoral Carcerária Nacional alertou que devemos prestar atenção à “leniência do Executivo com a demora sistêmica do Judiciário na aplicação do decreto presidencial, e que muitas vezes acaba por inviabilizar o exercício deste direito pelas pessoas presas, notadamente aquelas que não dispõem de um amplo aparato jurídico ao seu dispor. Ano após ano os pedidos se acumulam nas varas, ou sequer são feitos em razão da falta de estrutura das Defensorias Públicas.”

Segue-se que entre a identificação dos casos e a efetiva declaração da concessão do indulto para cada mulher, os números diminuem drasticamente. Contrariando as expectativas, apenas 3,5% das mulheres que poderiam ser abarcadas pela medida foram realmente beneficiadas. Esse dado representa somente 1,2% do total de mulheres presas. Essas informações, obtidas por meio das Secretarias, indicaram 488 mulheres indultadas, número próximo aos 508 que os Tribunais de Justiça apontaram.





Os dados indicam não só pouca atenção à avaliação das possíveis beneficiárias como grandes taxas de rejeição dos pedidos por parte do judiciário. Dentre os casos identificados pelas Secretarias, apenas 14,5% tiveram o indulto concedido e os Tribunais informaram uma rejeição de 76,5% dos pedidos recebidos pelas Varas competentes.

Uma vez que os requisitos previstos no Decreto são bastante claros e aos magistrados cabe apenas declarar a concessão presidencial, é de se estranhar margem tão grande de rejeição frente aos casos já identificados por outros atores. Esses dados sugerem que o Judiciário atravessa a atribuição da Presidência, inserindo outros critérios não previstos no Decreto para barrar a declaração do direito concedido, violando gravemente o direito das mulheres encarceradas.

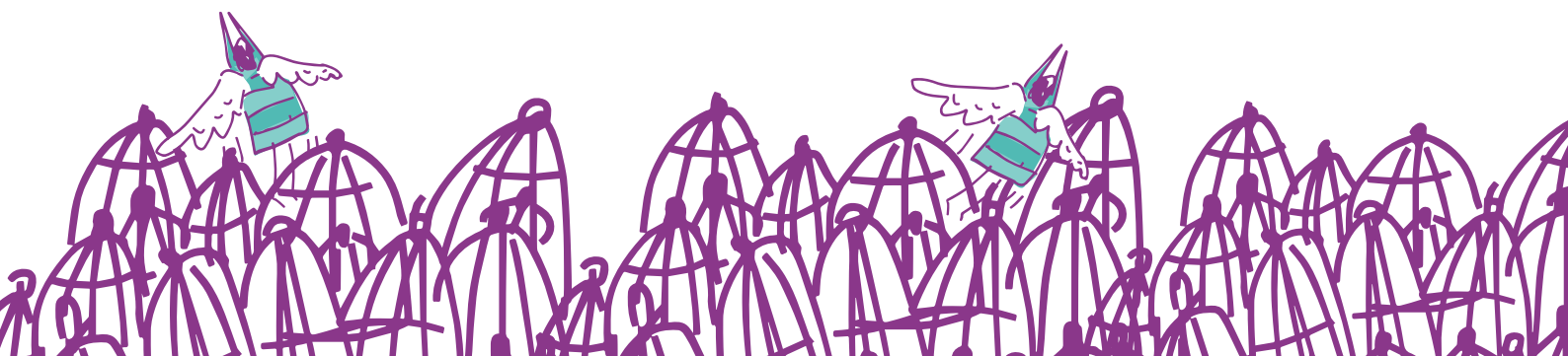
Em comunicação com o Departamento Penitenciário Nacional, para fins do presente estudo, o órgão informou: “(...) quando recebemos um pedido que seja classificado como indulto, encaminhamos aos órgãos competentes para análise e decisão.” E continuou: “os dados a respeito das concessões ou não, na maioria dos casos, não são repassados a este departamento, e tampouco qual decreto é usado como base para as respectivas decisões, sendo normalmente utilizado o decreto anual vigente. Por esta razão, não há nos registros desta ouvidoria quais solicitações foram deferidas, indeferidas ou aguardam decisão.”

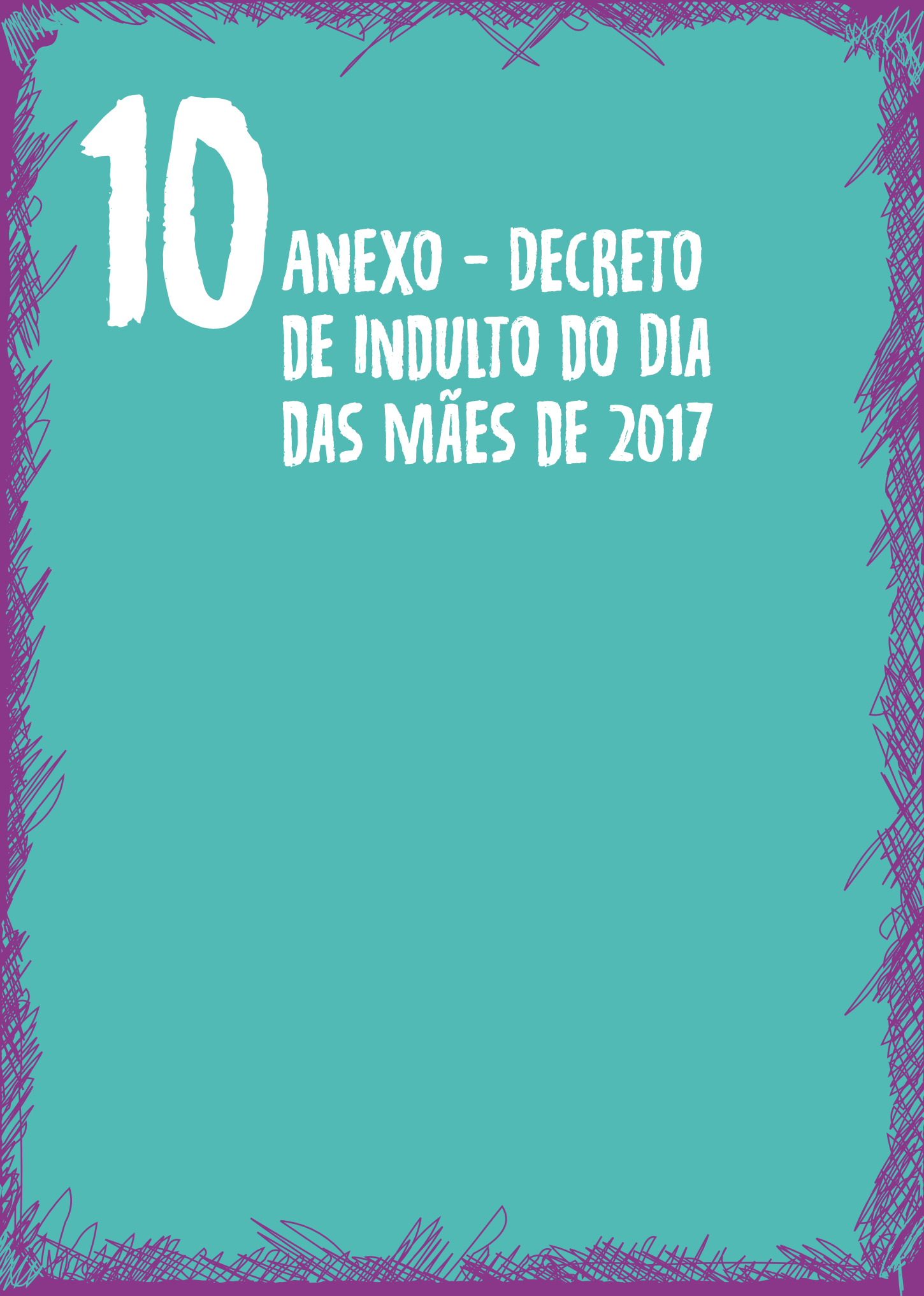
Trata-se, assim, de uma política nacional de notável importância, reeditada ano a ano, sem que exista qualquer controle confiável articulado a nível federal ou estadual sobre a sua aplicação.

Considerando a gravidade do fenômeno do encarceramento em massa, a Agenda Nacional pelo Desencarceramento, lançada em 2014 e atualizada em 2016, se referiu especificamente à importância do indulto e apontou que, “no lugar de ampliar e construir presídios, impõe-se a construção de um programa voltado à redução da população prisional e de suas mazelas (...)”, de modo que precisamos trabalhar, com urgência, com instrumentos eficazes de desencarceramento.

Ademais, é necessário enfatizar, também, a importância de trabalhar com mecanismos, tais como o indulto, que possibilitem o desencarceramento nos casos em que a pena já está em execução (e não só em relação às medidas cautelares e prisão provisória).

Resta evidente, assim, que a um Decreto abrangente é necessário que se somem esforços articulados de diversos agentes para a efetivação do direito ao indulto. A identificação das beneficiárias não pode operar como atribuição que escorrega das mãos de uma instituição para outra, assim como a declaração da concessão individual do indulto deve respeitar as disposições do Decreto. Os órgãos responsáveis pela administração prisional, as Defensorias Públicas e demais atores do sistema de justiça devem assumir, com urgência, a responsabilidade na concretização do indulto enquanto medida efetiva de desencarceramento.





10

ANEXO - DECRETO
DE INDULTO DO DIA
DAS MÃES DE 2017

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

CASA CIVIL

SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

DECRETO DE 12 DE ABRIL DE 2017

Concede indulto especial e comutação de penas às mulheres presas que menciona, por ocasião do Dia das Mães, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício da competência privativa que lhe confere o art. 84, caput, inciso XII, da Constituição, com vistas à implementação de melhorias no sistema penitenciário brasileiro e à promoção de melhores condições de vida e da reinserção social às mulheres presas,

DECRETA:

Art. 1º O indulto especial será concedido às mulheres presas, nacionais ou estrangeiras, que, até o dia 14 de maio de 2017, atendam, de forma cumulativa, aos seguintes requisitos:

- I. não estejam respondendo ou tenham sido condenadas pela prática de outro crime cometido mediante violência ou grave ameaça;
- II. não tenham sido punidas com a prática de falta grave; e
- III. se enquadrem, no mínimo, em uma das seguintes hipóteses:
 - a) mães condenadas à pena privativa de liberdade por crimes cometidos sem violência ou grave ameaça, que possuam filhos, nascidos ou não dentro do sistema penitenciário brasileiro, de até doze anos de idade ou de qualquer idade se pessoa com deficiência, nos termos da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência, que comprovadamente necessite de seus cuidados, desde que cumprido um sexto da pena;
 - b) avós condenadas à pena privativa de liberdade por crimes cometidos sem violência ou grave ameaça, que possuam netos de até doze anos de idade ou de qualquer idade se pessoa com deficiência que comprovadamente necessite de seus cuidados e esteja sob a sua responsabilidade, desde que cumprido um sexto da pena;

- c) mulheres condenadas à pena privativa de liberdade por crimes cometidos sem violência ou grave ameaça, que tenham completado sessenta anos de idade ou que não tenham vinte e um anos completos, desde que cumprido um sexto da pena;
- d) mulheres condenadas por crime praticado sem violência ou grave ameaça, que sejam consideradas pessoa com deficiência, nos termos do art. 2º do Estatuto da Pessoa com Deficiência;
- e) gestantes cuja gravidez seja considerada de alto risco, condenadas à pena privativa de liberdade, desde que comprovada a condição por laudo médico emitido por profissional designado pelo juízo competente;
- f) mulheres condenadas à pena privativa de liberdade não superior a oito anos, pela prática do crime previsto no art. 33, da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, e a sentença houver reconhecido a primariedade da agente, os seus bons antecedentes, a não dedicação às atividades criminosas e a não integração de organização criminosa, tendo sido aplicado, em consequência, o redutor previsto no § 4º do referido artigo, desde que cumprido um sexto da pena;
- g) mulheres condenadas à pena privativa de liberdade não superior a oito anos por crime praticado sem violência ou grave ameaça, desde que cumprido um quarto da pena, se não reincidentes; ou
- h) mulheres condenadas à pena privativa de liberdade não superior a oito anos por crime praticado sem violência ou grave ameaça, desde que cumprido um terço da pena, se reincidentes.

Art. 2º A comutação da pena privativa de liberdade será concedida às mulheres, nacionais e estrangeiras, nas seguintes proporções:

- I. em um quarto da pena, se reincidentes, quando se tratar de mulheres condenadas à sanção privativa de liberdade não superior a oito anos de reclusão por crime cometido sem violência ou grave ameaça, desde que cumprido um terço da pena até 14 de maio de 2017;
- II. em dois terços, se não reincidentes, quando se tratar de mulheres condenadas por crime cometido sem violência ou grave ameaça e que tenham filho menor de dezesseis anos de idade ou de qualquer idade se considerado pessoa com deficiência ou portador de doença crônica grave e que necessite de seus cuidados, desde que cumprido um quinto da pena até 14 de maio de 2017; e
- III. à metade, se reincidentes, quando se tratar de mulheres condenadas por crime cometido sem violência ou grave ameaça e que tenha filho menor de dezesseis anos de idade ou de qualquer idade se considerado pessoa com deficiência ou portador de doença crônica grave e que necessite de seus cuidados, desde que

cumprido um quinto da pena até 14 de maio de 2017. Parágrafo único. Caberá ao juiz competente ajustar a execução aos termos e aos limites deste Decreto, conforme o disposto no art. 192 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, e proceder à conversão da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos, quando cabível.

Art. 3º A autoridade que detiver a custódia das mulheres presas e os órgãos de execução previstos no art. 61 da Lei de Execução Penal, deverão encaminhar ao DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES juízo competente, inclusive por meio digital, na forma estabelecida pela alínea “f” do inciso I do caput do art. 4º da Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012, a lista daquelas que satisfaçam os requisitos necessários para a concessão dos benefícios previstos neste Decreto.

§ 1º O procedimento previsto no caput será iniciado de ofício, entretanto, admite-se que seja realizado mediante requerimento da parte interessada, de seu representante, de seu cônjuge ou companheiro, de ascendente ou descendente ou do médico que assista a mulher presa.

§ 2º O juízo da execução proferirá decisão para conceder ou não o benefício, ouvidos a defesa da beneficiária e o Ministério Público.

§ 3º Para o atender ao disposto neste Decreto, os Tribunais poderão organizar mutirões, desde que cumprido o prazo de noventa dias para análise dos pedidos formulados, que terão tramitação preferencial sobre outros incidentes comuns.

§ 4º Fica facultada ao juiz do processo de conhecimento a concessão dos benefícios contemplados neste Decreto nos casos em que a sentença condenatória tenha transitado em julgado para a acusação.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 12 de abril de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER

Osmar Serraglio

Luislinda Dias de Valois Santos

Eliseu Padilha

DEPARTAMENTO

EM DEFESA DO
DESENCARCERAMENTO
DE MULHERES

PESQUISA SOBRE O
IMPACTO CONCRETO
DO INDULTO DO DIA
DAS MÃES DE 2017



PASTORAL
CARCERÁRIA

"Estive preso e vieste me visitar"

CARCERARIA.ORG.BR