

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
CONSTITUCIONAL

ANA CAROLINA VASCONCELOS DE MEDEIROS CHAVES

CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E SISTEMA PRISIONAL FLUMINENSE:
Estudo das Medidas de Urgência expedidas pelo SIDH

NITERÓI - RJ
2024

ANA CAROLINA VASCONCELOS DE MEDEIROS CHAVES

CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E SISTEMA PRISIONAL FLUMINENSE:
Estudo das Medidas de Urgência expedidas pelo SIDH

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade Direito da Universidade Federal Fluminense, no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, na linha de pesquisa Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, sob orientação do Prof. Dr. Eduardo Manuel Val.

NITERÓI - RJ
2024

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD
Gerada com informações fornecidas pelo autor

C512c Chaves, Ana Carolina Vasconcelos de Medeiros
CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E SISTEMA PRISIONAL FLUMINENSE
: Estudo das Medidas de Urgência expedidas pelo SIDH / Ana
Carolina Vasconcelos de Medeiros Chaves. - 2024.
220 f.: il.

Orientador: Eduardo Manuel Val.
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
Faculdade de Direito, Niterói, 2024.

1. Sistema Interamericano de Direitos Humanos. 2. Sistema
Penitenciário. 3. Controle de Convencionalidade. 4. Medidas
de Urgência. 5. Produção intelectual. I. Val, Eduardo
Manuel, orientador. II. Universidade Federal Fluminense.
Faculdade de Direito. III. Título.

CDD - XXX

ANA CAROLINA VASCONCELOS DE MEDEIROS CHAVES

CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E SISTEMA PRISIONAL FLUMINENSE:
Estudo das Medidas de Urgência expedidas pelo SIDH

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade Direito da Universidade Federal Fluminense, no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, na linha de pesquisa Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, sob orientação do Prof. Dr. Eduardo Manuel Val.

Data da aprovação: 26 de agosto de 2024

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eduardo Manuel Val (Orientador)
Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof. Dr. Hamilton Gonçalves Ferraz
Universidade Federal Fluminense – UFF

Profa. Dra. Eliane Romeiro Costa
Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC-GO

NITERÓI – RJ
2024

AGREDECIMENTOS

Reconhecer a humanidade no outro é um gesto que deriva da generosidade e da caridade, virtudes que aprendi com meu avô, Francisco Marcos Aragão. Ele me guiou a discernir entre o certo e o errado, lembrando-me sempre de que somos todos humanos, e que devemos tratar os outros com dignidade.

Agradeço profundamente à minha mãe, Patricia Joys, por todo o esforço, apoio, cuidado e incentivo. Por ter se doado tanto pela minha formação e por ter moldado a minha sensibilidade. Sua presença foi fundamental em cada passo que dei.

Minha irmã, Larissa Linhares, recebe meu agradecimento pelo carinho constante, mesmo à distância. E à Dona Dorinha, por tornar os meus dias mais amáveis, o meu sincero agradecimento.

Leonardo Sodré, meu namorado, obrigada por sua paciência nos dias mais difíceis, pelo carinho e por ouvir repetidas vezes o mesmo assunto. Agradeço ainda mais por ter assumido tão generosamente o papel de corretor e revisor, uma função atribuída unilateralmente, mas desempenhada com dedicação.

Às minhas melhores amigas, Beatriz Nemoto, Lara Masini, Juliana Lima e Ananda Lima, obrigado por todo o amor e carinho ao longo dos anos. João Paulo Borges, Maria Luiza Costa, Larissa Rodrigues, Ana Flávia Alvim e Ana Beatriz Polari, sou grata pelo bom humor que sempre trouxe leveza.

Aos colegas do mestrado, especialmente Ana Beatriz Aguiar, Fhylype Moraes e Sarah Batista, que dividiram os esforços desta caminhada, e às minhas colegas de pesquisa, Lívia Lamour e Natália Barcelos, por compartilharem experiências, minha sincera gratidão.

À Professora Eliane Romeiro e ao meu orientador Eduardo Val, por seu incentivo constante e pelas oportunidades que me proporcionaram, expresso minha gratidão. Além disso, agradeço ao Professor Thiago Celli, por sua disponibilidade para a troca de ideias e aprendizados, e ao Professor Hamilton Ferraz, por mostrar que a caridade se faz em sala de aula.

“Alguns acham, por exemplo, que alimentando bem os presidiários e mantendo-os direito já fazem tudo de acordo com a lei, e assunto encerrado. Isso também é um equívoco. Qualquer um, seja quem for e por mais humilhado que se sinta, mesmo que instintivamente, mesmo que inconscientemente, ainda assim exige respeito à sua dignidade humana” Recordações da Casa dos Mortos, Dostoiévski.

“Não podendo amar a Deus sem praticar a caridade para com o próximo, todos os deveres do homem se resumem nesta máxima: Fora da Caridade não há Salvação” O Evangelho segundo o Espiritismo - cap. XV, item 5.

RESUMO

Considerando a importância do controle de convencionalidade para a efetivação de direitos, a presente pesquisa questionou: Se e como o controle de convencionalidade tem sido mobilizado, nos casos envolvendo a violação de direitos das pessoas privadas de liberdade nos sistemas prisionais fluminenses? E mais, se e como o diálogo jurisdicional entre as Cortes Nacionais e a Corte IDH promovem a consolidação dos *standards* de proteção dos direitos humanos, nas ordens constitucionais internas? Além disso, o que explica a dissonância entre o marco teórico internacional de proteção às pessoas privadas de liberdade e a condição degradante que persiste no contexto interno dos países? De modo geral, a pesquisa analisou como o Brasil tem incorporado os parâmetros internacionais de proteção das pessoas privadas de liberdade. Por essa razão, investigou-se a contradição existente entre a consistente normativa internacional e o quadro de reiteradas violações de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade. Nesse contexto, o controle de convencionalidade foi utilizado como um norteador para compreender a incorporação e a acomodação da normativa internacional aos sistemas constitucionais. Para isso foram estipulados os seguintes objetivos específicos: i) discutir o contexto prisional na América Latina, considerando a persistência das estruturas coloniais e escravistas, que forjam um sistema de justiça seletivo e que marcam as pessoas privadas de liberdade como inimigas do Estado; ii) analisar o Sistema Prisional a partir da teoria crítica, entendendo os institutos prisionais como espaços de produção de desumanidade e “zona do não-ser” e iii) demarcar as contribuições do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na construção da proteção das pessoas privadas de liberdade, a partir do controle de convencionalidade. A pesquisa partiu da construção do referencial teórico, com a apresentação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos sob a ótica de proteção das pessoas privadas de liberdade, construindo o marco interamericano de proteção das pessoas privadas de liberdade. Nessa perspectiva, a Teoria do Controle de Convencionalidade se desenvolveu como ferramenta para auxiliar tanto a Corte Interamericana, como os juízes nacionais e os agentes públicos, a construir o direito, as interpretações normativas e as políticas de Estado direcionadas para proteção e promoção dos direitos das pessoas privadas de liberdade.

Palavras-chave: Controle de Convencionalidade; Sistema Prisional; Medidas de Urgência; Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

ABSTRACT

Considering the importance of the control of conventionality for the realization of rights, this research questioned: If and how the control of conventionality has been mobilized in cases involving the violation of the rights of individuals deprived of liberty in the prison systems of Rio de Janeiro? Furthermore, if and how the judicial dialogue between National Courts and the Inter-American Court of Human Rights (IACHR) promotes the consolidation of human rights protection standards within domestic constitutional orders? Additionally, what explains the dissonance between the international theoretical framework for the protection of persons deprived of liberty and the degrading condition that persists within the internal context of countries? Overall, the research aims to analyze how Brazil has incorporated international standards for the protection of individuals deprived of liberty. For this reason, it intends to investigate the contradiction between the consistent international normative framework and the repeated violations of human rights of individuals deprived of liberty. In this context, the control of conventionality will serve as a guide to understand the incorporation and accommodation of international norms into constitutional systems. For this, the following specific objectives were established: i) to discuss the prison context in Latin America, considering the persistence of colonial and slave structures that forge a selective justice system and label individuals deprived of liberty as enemies of the State; ii) to analyze the Prison System from a critical theory perspective, understanding prison institutions as spaces of dehumanization and a "zone of non-being"; and iii) to highlight the contributions of the Inter-American Human Rights System in constructing the protection of individuals deprived of liberty through the control of conventionality. This research proposal is situated within the field of International Constitutional Law and, for this reason, also aims to highlight the convergences and divergences in the application and interpretation of the Inter-American Convention on Human Rights through adherence to the Theory of Control of Conventionality.

Keywords: Control of Conventionality; Prison System; Urgent Measures; Inter-American Human Rights System.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Níveis de Controle de Convencionalidade	55
Figura 2. Taxa da População carcerária.....	65
Figura 3. Taxa de Ocupação Carcerária: Relação entre quantidade de presos e de vagas existentes nos sistemas prisionais dos países	67
Figura 4. Pessoas Privadas de Liberdade: Perfil racial no Brasil	69
Figura 5. Brasil: Tendência da população carcerária até 2000	71
Figura 6. Brasil: Perfil do processado por tráfico de drogas no país	72
Figura 7. Celas do IPCM.....	78
Figura 8. Estrutura do PEM.....	80
Figura 9. Óbitos Evaristo de Moraes: Taxa de óbito no presídio Evaristo de Moraes	82
Figura 10. Penitenciária Milton Dias Moreira: Variação na taxa de lotação	83
Figura 11. Penitenciária Milton Dias Moreira: Condições dos materiais fornecidos pela administração	84
Figura 12. CIDH: Medidas Cautelares recebidas e outorgadas entre 1997 — 2022	96
Figura 13. Medidas Cautelares por grupo de beneficiários	97
Figura 14. Regiões do Brasil de onde partem as Medidas Cautelares	98
Figura 15. Requisitos para adoção de Medidas Provisórias	99
Figura 16. Medidas Provisórias por grupo de beneficiários	101
Figura 17. Medida Provisória por Instituto Penal e Internação Socioeducativa	102
Figura 18. Linha do tempo dos casos envolvendo sistema prisional do Rio de Janeiro	103
Figura 19. Organograma da aplicação dos controles de convencionalidade	132
Figura 20. Estados Unidos da América: população carcerária norte americana ao longo das décadas	144
Figura 21. Litigâncias prisionais apresentada após o PLRA entre 1970 até 2018, a cada 1.000 pessoas encarceradas	146
Figura 22. Crescimento da População Prisional Colombiana entre 1990 e 2024	155
Figura 23. Evolução do percentual de superlotação dos presídios colombianos (1998-2020)	158
Figura 24. População prisional Argentina entre 2002 e 2020.....	164

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CAT	Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas e Degradantes
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CORTE IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPJS	Cadeia Pública Jorge Santana
DPE	Defensoria Pública do Estado
DPEN	Departamento Penitenciário Nacional
HC	Habeas Corpus
HC Coletivo	Habeas Corpus Coletivo
IPPSC	Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho
LEP	Lei de Execução Penal
MEPCT/RJ	Mecanismos Estadual de Prevenção e Combate a Tortura no Rio de Janeiro
MNPCT	Mecanismos Nacional de Prevenção e Combate a Tortura
MP	Ministério Público
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAT	Penitenciária Alfredo Tranjan
PEM	Presídio Evaristo de Moraes
PPL	Pessoa(s) Privada(s) de Liberdade
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
TJ	Tribunal de Justiça
UMF	Unidade de Monitoramento e Fiscalização
WPB	World Prison Brief

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	12
CAPÍTULO 1. DO SISTEMA INTERAMERICANO AO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E SUA INCORPORAÇÃO NO BRASIL.....	20
1.1 SISTEMA INTERAMERICANO: MARCOS HISTÓRICOS, NORMATIVOS E OS DIREITOS HUMANOS DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE.....	20
1.1.1 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas	25
1.1.2 Corte Interamericana de Direitos Humanos	35
1.2 A INCORPORAÇÃO DA CADH E A HIERARQUIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS	42
1.3 CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE	48
1.3.1 A matriz internacional do controle de convencionalidade	49
1.3.2 Matriz nacional do controle de convencionalidade.....	59
CONCLUSÃO PARCIAL	61
CAPÍTULO 2. PANORAMA DO SISTEMA PRISIONAL: RECORDAÇÕES DA CASA DOS MORTOS	63
2. 1 CÁRCERE E AMÉRICA LATINA.....	64
2.2 BRASIL	68
2.3 POR TRÁS DOS MUROS: APRESENTANDO O SISTEMA PRISIONAL DO RIO DE JANEIRO	73
2.3.1 Péssimo: Instituto Penal Cândido Mendes.....	77
2.3.2 Ruim: Presídio Evaristo De Moraes.....	79
2.3.3 Regular: Penitenciária Milton Dias Moreira	82
2.3.4 Bom: Penitenciária Laércio da Costa Pelegrino (Bangu 1).....	85
CONCLUSÃO PARCIAL	87
CAPÍTULO 3. O SISTEMA PRISIONAL DO RIO DE JANEIRO NA JURISDIÇÃO INTERAMERICANA ..	89
3.1 Percurso Metodológico	89
3.1.1 Obstáculos Metodológicos: o acesso às fontes e a antropologia da burocracia	91
3.2 Compreendendo os objetos de análise: explicações sobre as Medidas Cautelares e Provisórias	93
3.2.1 Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPPSC).....	103
3.2.2 Penitenciária Evaristo de Moraes.....	120
3.2.3 Medidas Cautelares Referentes à Cadeia Pública Jorge Santana e à Penitenciária Alfredo Tranjan .	126
3.3 Controles de Convencionalidade nas Medidas Provisórias	129
3.4 Os esforços do Poder Judiciário: Monitoramento e fiscalização das decisões da Corte IDH	133
CONCLUSÃO PARCIAL	135
CAPÍTULO 4: O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E O PAPEL DAS DEMANDAS ESTRUTURAIS NAS LITIGÂNCIAS PRISIONAIS	138
4.1 O PRISON OVERCROWDING LITIGATION: AS DEMANDAS ESTRUTURAIS NOS EUA.....	139
4.2 DEMANDAS ESTRUTURAIS NA AMÉRICA LATINA	148
4.2.1 Estado de Coisas Inconstitucionais na Colômbia.....	150
4.2.2 Habeas Corpus Coletivo e a Experiência da Argentina	159
4.3 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO	165

4.3.1 Portões do Inferno: a decisão provisória da ADPF 347	167
4.3.2 A primeira resposta do STF	172
4.3.3 O Reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional, uma oportunidade perdida para o controle de convencionalidade?.....	180
CONCLUSÃO PARCIAL	187
CONCLUSÃO.....	190
REFERÊNCIAS	197
ANEXO I – Lista de Medidas Cautelares.....	212
ANEXO II – Lista de Medidas Provisórias	215
ANEXO III – LISTA DE INSPEÇÃO EM ESTABELECIMENTOS PENAIS NO RIO DE JANEIRO	218

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

“Ninguém está livre de ser preso”. Essa foi uma das falas de Patrícia Oliveira, mulher negra, membro do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, na sessão realizada em 29 de setembro de 2023 na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) para comemorar os 12 anos do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/RJ). Como bem lembrou o Deputado Luiz Paulo (PSD), um dos redatores do projeto de lei que deu origem ao Mecanismo, a comemoração do 12º aniversário do órgão aludia por feliz coincidência ao número 12, que representa cabalisticamente o Orixá da Justiça, Xangô. O MEPCT/RJ foi o primeiro órgão do tipo no Brasil e representou junto à justiça global um compromisso com a garantia e a efetivação dos direitos das pessoas privadas de liberdade, especialmente no que diz respeito ao direito de não ser submetido a pena de tortura ou tratamentos ou sanções cruéis, desumanos ou degradantes.

A audiência contou, majoritariamente, com a presença e testemunhos de mulheres negras, verdadeiras “memórias vivas” (MEPCT/RJ, 2023)¹ do cárcere. Suas falas constituíam autênticos retratos falados da “Casa dos Mortos” (Dostoiévski, 2023), emprestando-se a terminologia de Dostoiévski, e partiam de diferentes experiências, seja na condição de mães — “eu vivi ali, chuva e sol, sabe? E o agente dizendo para mim que eu pari bandido” (MEPCT/RJ, 2023)² —, seja na condição de egressas do sistema prisional — “outra coisa é eu falar com uma companheira que dormiu na pedra, (...) que agachou no boi para fazer suas necessidades, que chegou, como eu cheguei, na 53ª DP e na hora do almoço que eu vi que não existia talher” (MEPCT/RJ, 2023)³. Suas falas denunciavam a violência, seja do sistema socioeducativo — “a tortura continua em todas as unidades socioeducativas e nós, enquanto mães, nós também ficamos privadas, né?”⁴ —, ou das penitenciárias femininas — “a cadeia feminina, ela é uma senzala, onde os direitos das meninas que lá estão são totalmente negados” (MEPCT/RJ, 2023)⁵.

Apesar dos diferentes pontos de vista, as experiências se cruzavam e se coincidiam tragicamente, ao denunciar as condições insalubres — “alimentação precária, água, saúde mental e física: elas já não suportam mais, os corpos estão cansados de tanta luta” (MEPCT/RJ, 2023)⁶ —, a discriminação e seletividade do sistema de justiça brasileiro — “o crime pesa para

¹ Joyce Gravano, Perita do MEPCT – RJ

² Deputada Mônica Cunha.

³ Barbara Mariano, coletivo Eu sou Eu.

⁴ Valéria de Oliveira.

⁵ Monica Feliciano, Coletivo Todas Unidas.

⁶ Monica Feliciano, Coletivo Todas Unidas.

quem não tem dinheiro; para quem tem, a gente sabe que não é bem assim as coisas, né?” (MEPCT/RJ, 2023)⁷—, o racismo — “o povo preto não tem que estar pagando com a vida porque cometeu delito ou ato infracional” (MEPCT/RJ, 2023)⁸—, a tortura — “o aquário era um lugar onde eles jogavam os presos, depois de espancá-los, nus, para tomarem choque” (MEPCT/RJ, 2023)⁹.

Para essas mulheres, o Sistema Prisional limitava-se a ser um produtor de estigmas e novas violências — “adentrando em um lugar de privação de liberdade, você está marcado para o resto da sua vida” (MEPCT/RJ, 2023)¹⁰. Ou, como escreveu Dostoievski (2023, p.14) sobre seu tempo de cárcere entre 1850 e 1854, o Sistema Prisional “suga a seiva vital do indivíduo, enerva-lhe a alma, enfraquece-o, assusta-o, e depois nos apresenta como um modelo de regeneração, de arrependimento, o que é apenas uma múmia ressequida e meio louca”. O Sistema Prisional produz uma morte em vida, ou até mesmo uma morte de fato — “muitas estão lá dentro morrendo, muitas velam o corpo da coleguinha dentro da cela” (MEPCT/RJ, 2023)¹¹.

Os retratos apresentados na sessão de aniversário do MEPCT-RJ não correspondem apenas à realidade prisional do estado do Rio de Janeiro, mas repetem o quadro de reiteradas violações de direitos fundamentais e humanos no contexto da região da América Latina. Em 2018, a América Latina e o Caribe, já registravam mais de 1,5 milhão de pessoas privadas de liberdade, com uma taxa de encarceramento que crescera ao todo 120% desde os anos 2000, em contraste com a significativamente menor tendência mundial de crescimento de 24% (BID, 2019). Além disso, a maioria das prisões da região já estava superlotada e contava com um elevado número de presos provisórios (HRW, 2020), como é o caso do Haiti, em que 81,9% das pessoas privadas de liberdade ainda aguardavam julgamento (WPB, 2024).

Esse contexto de vulnerabilidade foi agravado durante a pandemia do covid-19, não apenas pela disseminação do vírus no ambiente prisional (UNODOC, 2021), como também pelas rebeliões e protestos da população carcerária contra as condições insalubres no contexto pandêmico (OGLOBO, 2021). A adoção de medidas de prevenção ao vírus no Sistema Prisional se tornava um desafio para as autoridades sanitárias, uma vez que 20% dos detentos não tinham acesso a água potável, apenas 37% possuíam sabão e apenas 29% recebiam atenção médica

⁷ Monica Feliciano, Coletivo Todas Unidas.

⁸ Deputada Mônica Cunha.

⁹ Barbara Mariano, coletivo Eu sou Eu.

¹⁰ Deputada Mônica Cunha.

¹¹ Monica Feliciano, Coletivo Todas Unidass

(BID, 2019). Isso tudo, sem citar a evidente dificuldade de manutenção do distanciamento social em espaços superlotados¹².

Frente à exposição recorrente ao trato cruel, desumano e degradante tantas vezes denunciados, se torna evidente por que as pessoas privadas de liberdade constituem um grupo vulnerável. Por essas razões, o Sistema Prisional tem sido objeto de preocupação dos organismos internacionais de proteção de direitos humanos, havendo disposições a seu respeito previstas em instrumentos de *hard law* e *soft law*. No sistema global, a proteção e os direitos das pessoas privadas de liberdade estão previstos nas Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (1955), no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), na Convenção da ONU sobre a Tortura (1984), no Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Submetidas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão (1980), nos Princípios Básicos para o Tratamento de Presos (1990) nas Regras de Tóquio (1990). Quanto aos instrumentos do Sistema Interamericano, podem ser citados a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985), os Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas (2008).

Antoniazzi (2022) chama a atenção para o fato de que nem a CADH nem o Protocolo de São Salvador (*Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the area of Economic, Social and by Cultural Rights*) tratam de modo específico os direitos e garantias das pessoas privadas de liberdade. Esses instrumentos acabam sendo mobilizados de modo secundário, por meio dos arts. 7 e 8 da CADH, que versam sobre os direitos à liberdade e sobre as garantias fundamentais. Embora o direito internacional tenha se preocupado em construir parâmetros e *standards* de proteção, o Sistema Prisional continua sendo um objeto constante das discussões na Corte IDH. Na verdade, nas últimas décadas, a situação das pessoas privadas de liberdade tem aparecido com frequência na agenda do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), seja através dos relatórios temáticos, organizados pela Comissão (CIDH) ou pela jurisprudência da Corte Interamericana (Corte IDH), em Sentenças, Medidas Provisionais ou Medidas Cautelares (Piovesan; Guzman, 2022, p.36).

A ênfase atribuída pelo Sistema Interamericano ao Sistema Prisional revela, portanto, uma dissonância entre a normativa internacional de proteção aos direitos humanos e a real situação das pessoas privadas de liberdade na América Latina. Como foi possível observar, na maior parte dos institutos penais da América Latina, não se respeita o mínimo dos parâmetros internacionais de proteção, formando um abismo entre a existência de direitos e o seu

¹² Monica Feliciano, Coletivo Todas Unidas.

cumprimento por parte do Estado (Herrea; Haeck, 2022, p.02). Ora, “a lei tem que se fazer feita; tem que se valer a lei. Foi escrito, não está escrito? Então tem que cumprir. Por que distinção?”¹³.

E é visando à efetivação do cumprimento no plano interno das leis internacionais que o controle de convencionalidade revela sua potencialidade para funcionar como uma ferramenta de vinculação dos Estados aos compromissos internacionais firmados e à efetivação dos direitos humanos. A Teoria do Controle de Convencionalidade, isto é, a tese posiciona a Convenção Americana enquanto análoga à Constituição, surge a partir de um esforço da Corte IDH para garantir a efetivação da CADH (Mac-Gregor, 2016, p.13). Dentre seus principais pontos, está o estabelecimento de uma obrigação internacional, para interpretação normativa em conformidade com a CADH, inclusive da normativa interna.

Nesse sentido, considerando a importância do controle de convencionalidade para a efetivação de direitos, a presente pesquisa propõe os seguintes questionamentos: **Se e como o controle de convencionalidade tem sido mobilizado, nos casos envolvendo a violação de direitos das pessoas privadas de liberdade nos sistemas prisionais fluminenses? E mais, se e como o diálogo jurisdicional entre as Cortes Nacionais e a Corte IDH promovem a consolidação dos *standards* de proteção dos direitos humanos, nas ordens constitucionais internas? Além disso, o que explica a dissonância entre o marco teórico internacional de proteção às pessoas privadas de liberdade e a condição degradante que persiste no contexto interno dos países?**

De modo geral, a pesquisa pretende analisar como o Brasil, têm incorporado os parâmetros internacionais de proteção das pessoas privadas de liberdade. Será investigada, portanto, a contradição existente entre a consistente normativa internacional e o quadro de reiteradas violações de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade. Dessa forma, a presente investigação também alcança a discussão quanto ao Estado de Coisas Inconstitucionais do sistema prisional brasileiro, com objetivo de investigar se o STF tem conduzido um diálogo com a jurisdição interamericana. Nesse contexto, o controle de convencionalidade será um norteador para compreender a incorporação e acomodação da normativa internacional aos sistemas constitucionais, mas também para compreender a compatibilização da política penal com os parâmetros internacionais de proteção as pessoas privadas de liberdade.

Para que seja possível a realização do objetivo principal apresentado, estipulam-se os seguintes objetivos específicos: pretende-se discutir o contexto prisional no Brasil,

¹³ Monica Feliciano, Coletivo Todas Unidas, *ibidem* nota 3.

considerando a persistência das estruturas coloniais e escravistas, que forja um sistema de justiça seletivo e que marca as pessoas privadas de liberdade como inimigas do Estado (Zaffaroni, 2014). Além disso, pretende-se analisar o Sistema Prisional a partir da teoria crítica, entendendo os institutos prisionais como espaços de produção de desumanidade e “zona do não-ser” (Fanon, 2008). Essas noções são importantes para demarcar que as violações de direitos de pessoas privadas de liberdade constituem um déficit democrático e uma ameaça ao Estado de Direito na região.

Essa proposta de investigação insere-se no campo do Direito Constitucional Internacional. O direito internacional e o direito constitucional vêm convergindo, em um movimento que também pode ser observado entre as constituições de diferentes Estados (Peters, 2009). Esse movimento se inicia para regular as tensões no pós-Guerra Fria, o que culmina em uma expansão de obrigações internacionais e novas regras de conduta das sociedades e Estados (Ramos, 2012, p.502). Nesse contexto, é possível observar tanto um processo de mimetização de institutos anteriormente reservados ao Direito Constitucional (Ramos, 2012, p.106-107), como uma “reimportação” normativa — a fonte original, o direito constitucional doméstico, foi incorporada à matéria internacional e, posteriormente, retorna modificada, diluída ou não, ao direito constitucional doméstico (Peters, 2009, p.174).

Essas condições se reverberam no processo de “Constitucionalização do Direito Internacional” (Ramos, 2012, p.498), marcado pela construção de novos mecanismos de solução de conflitos por parte dos organismos internacionais, como a Corte Interamericana. Se por um lado observamos a adesão dos países aos mais diversos tratados e diplomas internacionais, por outro, observamos uma tendência dos institutos de averiguar o cumprimento, a adesão interna e a satisfação das obrigações internacionais. O que se evidencia, portanto, é uma incursão do Direito Internacional, que desafia a própria interpretação constitucional e a supremacia do texto constitucional. Nesse sentido, busca-se compreender tanto a responsabilidade internacional dos Estados, frente aos tratados de proteção de Direitos Humanos de que são signatários, como a responsabilidade no âmbito doméstico, vez que se está firmada a relação de *garantio* entre os Estados e as pessoas privadas de liberdade.

A presente pesquisa vincula a possibilidade de análise das reiteradas violações de direitos humanos no âmbito dos Sistemas Prisionais. A justificativa dessa abordagem se dá em razão de um problema político-social relacionado ao encarceramento em massa, que torna o Brasil um dos países com a maior população carcerária do mundo. Nesse contexto de superencarceramento, verifica-se não somente um aumento constante do número de pessoas encarceradas no país, como também se percebe que o cumprimento da pena privativa de

liberdade frequentemente se dá sob condições degradantes, em um contexto de constantes violações de direitos humanos.

Deste modo, a pesquisa se mostra relevante não somente pela perspectiva político-social, considerando que a redução do encarceramento é um objetivo que deve ser inerente a um Estado Democrático, mas também em razão da sua importância para o campo jurídico, considerando a necessidade de investigação dos critérios utilizados pelas cortes constitucionais para promover os direitos humanos e a integridade no sistema penitenciário.

Quanto ao percurso metodológico da pesquisa, sua escolha foi determinada pela utilização do controle de convencionalidade. Os estudos sobre o controle de convencionalidade buscam investigar a acomodação dos dispositivos jurídicos internacionais nas ordens estatais (Cavallo, 2013). Além disso, a Teoria do Controle de Convencionalidade foi sendo aperfeiçoada na jurisprudência interamericana, de modo vincular os Estados às obrigações internacionais e as decisões emitidas pela Corte IDH.

Em relação à delimitação do objeto de pesquisa, seu foco será a privação da liberdade em locais de detenção, especificamente nos sistemas de justiça criminal. Aqui, portanto, serão excluídas outras formas de privação de liberdade, como a detenção relacionada à imigração ou em centros de internação em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico, para o cumprimento de medidas de segurança. Além disso, o trabalho não abordará em detalhes a condição das crianças e dos adolescentes no cumprimento das medidas de proteção e socioeducativas, vez que esse grupo vulnerável é protegido por um diferente conjunto de considerações e obrigações legais, que não compõem o escopo da pesquisa. Por fim, a pesquisa compreende que a vulnerabilidade de alguns grupos — seja em razão de gênero, sexualidade, deficiência física ou idade avançada — é agravada dentro do cárcere. Entretanto, a análise dessas especificidades depende da adoção de ferramentas analíticas distintas, o que não faz parte da proposta de trabalho, embora as garantias e direitos discutidos na pesquisa estendam-se a esses grupos.

Por essa razão será realizada investigação empírica, com utilização de estudo de caso (Yin, 2003; Hancock, Algozzine, 2006). O estudo de caso pode ser conduzido como o estudo intensivo de um único caso, em que o propósito será lançar luz sobre uma classe maior de casos (uma população), ou pode incorporar vários casos, ou seja, múltiplos estudos de caso — intercasos (Gerring, 2007). Essa investigação parte de uma abordagem de intercasos, propondo um levantamento das Medidas Cautelares e Provisórias que envolvem o sistema prisional do Rio de Janeiro. Para a condução do estudo de caso, foram empregadas técnicas de análise bibliográfica e análise de fontes documentais —resoluções expedidas pela CIDH e Corte IDH,

além de processos judiciais e documentos expedidos pelo MEPCT/RJ, DPE/RJ e CNJ, além de artigos e trabalhos acadêmicos produzidos sobre o tema.

Este trabalho constitui uma pesquisa descritiva (Webley, 2010) com método indutivo, de abordagem majoritariamente qualitativa, embora a pesquisa lance mão de aspectos quantitativos para a apresentação de dados (Epstein, 2010). Além disso, a pesquisa possui perfil interdisciplinar, perpassando dimensões do direito, da sociologia e da criminologia. Assim, enquanto o direito oferece uma perspectiva dos aspectos legais sobre o tema, a criminologia e a sociologia possibilitarão a interpretação da relação entre a sociedade, o crime, as pessoas privadas de liberdade e o sistema criminal de justiça (Herrera; Haeck, 2022, p.03). Quanto às técnicas de investigação, a pesquisa realizará análise bibliográfica, por meio de já produzidos sobre o controle de convencionalidade em perspectiva do direito comparado,

Para a construção do trabalho, será utilizada a epistemologia crítica, vinculada ao direito constitucional internacional e instrumentalizada pelo professor Eduardo Manuel Val (2006). Além disso, serão utilizadas as contribuições das perspectivas decoloniais (Fanon, 2008; Spivak, 2010; De Souza Silva, 2021).

No âmbito do SIDH, os estudos desenvolvidos por Flávia Piovesan (2018), Siddharta Legale (2021) e Augusto Cançado Trindade (2006). Para a construção do marco teórico sobre o controle de convencionalidade, serão utilizadas as obras de Mazzuoli (2018); Torelly (2017); Contesse (2023); Eduardo Ferrer Mac-Gregor (2015) e Victor Bazán (2011). Quanto à teorização sobre o sistema prisional e a criminologia, o trabalho utilizará das contribuições de Rusch e Kirscheimer (2004); Raúl Eugenio Zaffaroni (2015); Vera Malaguti (2005); Salo de Carvalho (2021) e Hamilton Ferraz (2017a).

A presente dissertação se organiza em 4 capítulos. O capítulo inaugural tem como ponto de partida o SIDH, que será apresentado sob um aspecto histórico e normativo (Ledesma, 2004), conduzido por uma perspectiva das garantias das pessoas privadas de liberdade, conforme asseguradas na jurisdição interamericana. Dessa forma, será analisada a atuação da CIDH e da Corte IDH, a partir dos casos envolvendo institutos penais e o direito das PPL. Também é preocupação desse capítulo apresentar como a CADH foi incorporada pela jurisdição brasileira, a partir da incorporação da jurisdição internacional no ordenamento jurídico. Essa apresentação é essencial para estabelecer as bases da discussão sobre a Teoria do Controle de Convencionalidade, como aparece no Sistema Interamericano e reverbera, especialmente, nas atividades jurisdicionais dos magistrados nacionais.

O segundo capítulo abordará o contexto prisional latinoamericano e as políticas brasileiras de encarceramento. Na sequência, será apresentado um levantamento de dados sobre

a realidade das unidades prisionais no Rio de Janeiro, guiadas pelo trabalho de campo dos MEPCT/RJ de combate à tortura. A apresentação do contexto dos institutos penais fluminense será utilizada como amostra do contexto brasileiro e ponto de partida para as discussões sobre as Medidas de Urgência proferidas à respeito dos estabelecimentos penais do Rio de Janeiro.

No terceiro capítulo, serão analisadas as Medidas Cautelares e Provisórias expedidas pela CIDH e pela Corte IDH, respectivamente, a respeito de institutos penais no estado do Rio de Janeiro. A análise tem como objetivo compreender o uso do controle de convencionalidade nos casos envolvendo o sistema prisional. A primeira seção será destinada a apresentação do desenho metodológico, que inclui a exposição do desenho teórico do estudo de caso e, posteriormente, a explanação dos obstáculos metodológicos encontrados durante a condução do estudo. Na sequência, apresenta-se o procedimento de acesso à jurisdição interamericana e as características das Medidas Cautelares e Provisórias, para desse ponto, iniciar-se a análise da amostra.

Por fim, o quarto capítulo da dissertação pretende investigar a utilização do controle de convencionalidade nas demandas estruturais, especialmente no que se refere ao diálogo entre as Cortes Constitucionais e a jurisprudência Internacional de Direitos Humanos. Para isso será apresentado o modelo de litigância estrutural desenvolvido no EUA e o *Prison Overcrowding Litigation*, além da apresentação do Estado de Coisas Inconstitucionais na Colômbia e o *Habeas Corpus* Coletivo na Argentina. Na análise do ECI brasileiro, investigaremos a possibilidade de aplicação do controle de convencionalidade e a incorporação da jurisdição interamericana para o enfrentamento da demanda.

CAPÍTULO 1. DO SISTEMA INTERAMERICANO AO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E SUA INCORPORAÇÃO NO BRASIL

Com o inevitável processo de globalização do Direito Constitucional (Tushnet, 2009), a incorporação de compromissos nacionais com a proteção dos direitos humanos tem se refinado, a ponto de muitas constituições já preverem cláusulas de adesão dos Estados a organizações internacionais e a garantia de acesso aos mecanismos de controle internacional (Peters, 2009, p.172). Nesse sentido, inaugura-se uma “nova visão de soberania” (Ramos; Abade, 2022, p.36), mais “relativizada”, na qual os Estados desejam formar uma rede de cooperação por meio da internacionalização de suas relações (Ramos; Abade, 2022), demonstrando ao contexto internacional seu compromisso com a garantia dos direitos humanos e o processo democrático (Piovesan, 2018). Essa harmonização do Direito Constitucional é marcada pelo fenômeno da internacionalização do Direito Constitucional ou da constitucionalização do direito internacional, especialmente no que diz respeito às normas de direitos humanos e fundamentais, na construção de uma ordem de Direito Constitucional Internacional (Rocha, 2006, p.109).

Por essa razão, o capítulo inaugural desta dissertação tem como ponto de partida o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), que será apresentado sob um aspecto histórico e normativo (Ledesma, 2004). Em virtude do objetivo da pesquisa, de investigar as Medidas de Urgência envolvendo o sistema prisional fluminense, optou-se por agregar à pesquisa em SIDH (Hoyos, 2015) a perspectiva das garantias das pessoas privadas de liberdade, conforme asseguradas pelo sistema interamericano. Dessa forma, buscou-se analisar a atuação da CIDH e da Corte IDH, a partir dos casos envolvendo institutos penais e o direito das PPL.

Em um segundo momento do capítulo, será apresentado como a CADH foi incorporada pela jurisdição brasileira, de modo a ser contextualizada a discussão quanto à incorporação da jurisdição internacional no ordenamento jurídico. Essa apresentação é essencial para estabelecer as bases da discussão sobre a Teoria do Controle de Convencionalidade, que surge no Sistema Interamericano e reverbera, especialmente, nas atividades jurisdicionais dos magistrados nacionais.

1.1 SISTEMA INTERAMERICANO: MARCOS HISTÓRICOS, NORMATIVOS E OS DIREITOS HUMANOS DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE

A idealização de sistemas capazes de promover a solidariedade entre as nações, por meio de organizações constitucionais, ao mesmo tempo que garantem a igualdade soberana dos

Estados (Goldman, 2009), surgiu como uma forte reação aos efeitos da Segunda Guerra Mundial (Queiroga; Rojas, 2007). Em 1945, durante a Conferência Interamericana sobre Problemas de Guerra e Paz, realizada no México, os países latino-americanos se empenharam em elaborar um projeto de declaração que refletisse a teoria do direito natural e que “reconhecesse o direito internacional como uma norma efetiva de regulação de condutas” (Queiroga; Rojas, 2007, p.13).

O objetivo das repúblicas latino-americanas de estabelecer a não-intervenção como um princípio da ordem pública da região foi finalmente alcançado com a assinatura da Carta da Organização dos Estados Americanos na Nona Conferência Internacional de Estados Americanos, realizada em Bogotá em 1948 (Goldman, 2009). A Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) foi a primeira fonte jurídica do sistema interamericano e, em seu preâmbulo, estabeleceu a ideia de centralidade do ser humano na organização da sociedade (Queiroga; Rojas, 2007, p.14). Na mesma conferência, também foi adotada a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH), “o primeiro instrumento internacional geral de direitos humanos da história” (Santiago, 2019, p.12), que declarava a proteção dos direitos fundamentais independentemente da nacionalidade, devendo sua proteção ser garantida por todos os governos.

A adoção da Declaração foi precedida de debates sobre a natureza jurídica do documento, nos quais a maioria dos Estados hesitava em reconhecer um caráter vinculativo das obrigações morais do documento (Queiroga; Rojas, 2007, p.14). O conteúdo da Declaração deveria ser entendido, portanto, como “um conjunto de princípios para guiar a conduta dos Estados no âmbito dos direitos humanos, mas que não estabeleceria obrigações vinculativas para os signatários” (Queiroga; Rojas, 2007, p.17). O documento enumera direitos civis e políticos, bem como direitos econômicos e sociais. Os direitos civis e políticos reafirmam em grande parte aqueles já garantidos nas constituições da maioria dos Estados americanos, incluindo direitos à igualdade perante a lei, ao devido processo legal, de petição e de reunião, à liberdade religiosa e de culto, à proteção contra prisão arbitrária e à inviolabilidade do lar.

Em contraste, os direitos econômicos e sociais proclamados não haviam sido objeto de prescrição legislativa ou proteção judicial em muitas das repúblicas americanas (Portela, 2015). Entre os mais significativos desses direitos estão o direito à preservação da saúde e ao bem-estar; aos benefícios da cultura; ao trabalho e a uma remuneração justa pelo trabalho; ao tempo livre, ao lazer saudável, cultural e físico. A Declaração Americana também proclama deveres afirmativos ou padrões de conduta destinados a orientar os indivíduos em suas relações sociais,

como o dever de receber instrução; votar; obedecer à lei; servir à comunidade e à nação; trabalhar; e pagar impostos (Portela, 2015).

Entretanto, a adoção dos dois documentos — a Carta da OEA e a DADDH — não foi suficiente para reverter o histórico de violação de direitos humanos e a ampla negação de liberdades fundamentais nos Estados americanos. Com a falta de aplicação das normas, a OEA percebeu que as obrigações morais são mais bem observadas quando traduzidas em obrigações legais vinculativas (Grossman, 2010). A ausência de um status de direito positivo da DADDH dificultou, por muitos anos, a adoção de um quadro institucional para a promoção dos direitos humanos nos Estados americanos (Buergenthal, 1975, p.831). Apenas em 1959, na Quinta Reunião de Consultas de Ministros de Relações Exteriores, foi aprovada a resolução que previa, em um primeiro plano, a elaboração de um projeto de convenção para a criação de uma Corte Interamericana de Proteção dos Direitos Humanos e, em segundo plano, a criação da CIDH, que começaria a funcionar no ano seguinte, após a aprovação de seu Estatuto (Santiago; Lange, 2019).

No Estatuto de 1960, o Conselho atribuiu à CIDH as funções de órgão responsável por recomendações aos governos, elaboração de estudos e relatórios e atuação como corpo consultivo (Buergenthal, 1975, p.831). Outro aspecto importante do documento era a definição do que se entende por direitos humanos, que deveriam ser compreendidos como os direitos consagrados na DADDH. Apesar das dificuldades de adesão à normativa internacional em um continente marcado por massivas violações de direitos humanos, a DADDH “foi considerada como um ponto de partida que permitiria alcançar uma meta ainda mais alta: a criação de uma corte internacional de direitos humanos” (Santiago; Lange, 2019, p.13).

A OEA então convocou uma Conferência Interamericana com o objetivo de discutir os direitos humanos no continente, que ocorreu em San José, Costa Rica, de 7 a 22 de novembro de 1969 (OEA, 2024). A Conferência revisou o projeto da comissão e lhe deu o nome de “Convenção Americana sobre Direitos Humanos”, juntamente com o título honorífico “Pacto de San José” sendo o mais importante documento do Sistema Interamericano (Piovesan, 2018).

A entrada em vigor da CADH estabeleceu um sistema duplo de proteção dos direitos humanos nas Américas. Enquanto a CADH se tornou a principal fonte das obrigações de direitos humanos dos Estados partes, a DADDH e a Carta da OEA continuaram vigentes e definiram as obrigações de direitos humanos para os Estados que não foram signatários da CADH (Grossman, 2010). A não adesão de todos os Estados membros tornou a CADH um documento de caráter híbrido (Piovesan, 2014, p.203, *epub*), modificando a natureza jurídica dos instrumentos que estruturam institucionalmente a OEA (Grossman, 2010). Como expõe

Ledesma (2004), a CADH consagra os mesmos direitos políticos previstos pela Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, mas também prevê novas formas de direitos civis e políticos, como o direito à família e o direito à proteção das crianças:

Em matéria de direitos civis e políticos, a Convenção consagra e desenvolve os mesmos direitos já reconhecidos pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que compreendem o direito à vida, o direito à integridade pessoal, o direito à liberdade pessoal, o direito a um processo regular (referido na Convenção como as garantias judiciais), a proibição de leis penais *ex post facto* (consagrado na Convenção como o princípio da legalidade), o direito à proteção da honra, o direito à privacidade, a liberdade de consciência e religião, a liberdade de expressão, o direito de retificação ou de resposta, o direito de reunião, a liberdade de associação, o direito à nacionalidade, o direito de circulação e residência, os direitos políticos, o direito à igual proteção da lei, e o direito a um recurso simples e rápido, que ampare a pessoa contra atos que violem seus direitos fundamentais; além desses, a Convenção adiciona o direito à indenização em caso de erro judicial, o direito ao nome, e a proibição da escravidão, servidão e trabalhos forçados. Além disso, mencionam-se dois direitos que, embora não correspondam exatamente a esta categoria, a Convenção incluiu no capítulo que trata dos direitos civis e políticos, como são o direito à proteção da família e o direito à proteção da criança (Ledesma 2004, p.70, tradução livre).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) se estrutura em uma parte substantiva e outra orgânica. Na parte substantiva, há um catálogo de direitos civis e políticos, além de liberdades fundamentais e normas relativas às obrigações do Estado e à interpretação da Convenção (Queiroga; Rojas, 2007, p.17). No entanto, a CADH não enuncia, de forma específica, direitos sociais, culturais e econômicos (Piovesan, 2014). Por outro lado, a parte orgânica, estabelecida em segundo plano, define os órgãos responsáveis pela proteção e promoção dos direitos: a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) (Queiroga; Rojas, 2007, p.17). O catálogo de direitos criado pela CADH é mais extenso do que o de qualquer outro instrumento internacional de proteção dos direitos humanos (Ledesma, 2004, p.70) e continua a se expandir, uma vez que a CADH é complementada por protocolos adicionais e convenções especiais que ampliam seu conteúdo substancial (Ledesma, 2004, p.56-57).

No artigo 1º da CADH, são estabelecidas duas obrigações importantes para os Estados Partes: i) respeitar os direitos humanos de todos os indivíduos sujeitos à sua jurisdição e ii) garantir o exercício e o desfrute dos direitos humanos (Queiroga; Rojas, 2007, p.19; Ledesma, 2004, p.74), sem discriminação por motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas, origem nacional ou social ou posição econômica (Ledesma, 2004, p.74). A qualidade

de ser humano é a única condição para ser titular de direitos (Queiroga; Rojas, 2007, p.18)¹⁴. Enquanto a obrigação de respeitar exige que o Estado e seus agentes não violem os direitos estabelecidos na CADH, a obrigação de garantir exige que os Estados empreendam as ações necessárias para assegurar que aos indivíduos sob sua jurisdição estejam em condições de exercer e desfrutar dos direitos previstos (Queiroga; Rojas, 2007, p.19). De modo que qualquer violação a esses direitos, implica diretamente na violação do art. 1º da CADH (Ledesma, 2004, p.74). Quanto à obrigação dos Estados de garantir o exercício dos direitos humanos, entendeu a Corte IDH no caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras (1988):

166. A segunda obrigação dos Estados Partes é a de "garantir" o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção a toda pessoa sujeita à sua jurisdição. Esta obrigação implica o dever dos Estados Partes de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas através das quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira tal que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos. Como consequência desta obrigação, os Estados devem prevenir, investigar e punir toda violação dos direitos reconhecidos pela Convenção e procurar, ademais, o restabelecimento, se possível, do direito violado e, se for o caso, a reparação dos danos produzidos pela violação dos direitos humanos. 167. A obrigação de garantir o livre e pleno exercício dos direitos humanos não se esgota com a existência de uma ordem normativa dirigida a fazer possível o cumprimento desta obrigação, mas comporta a necessidade de uma conduta governamental que assegure a existência, na realidade, de uma eficaz garantia do livre e pleno exercício dos direitos humanos (Corte IDH, 1988, p.33).

Enquanto a obrigação de respeitar os direitos é eminentemente negativa, a relação entre indivíduo e Estado se traduz no dever deste de adotar medidas para efetivar direitos e liberdades, além de impedir que terceiros violem ou impeçam a concretização dos direitos dos indivíduos (Ledesma, 2004). Nesse mesmo sentido, a interpretação da Convenção precisa sempre ser direcionada para a proteção de direitos, vedando uma interpretação restritiva que limite o gozo ou exercício de direitos já reconhecidos em seu sistema (Pasqualucci, 2012, p.13). Por força do art. 29 da CADH, são vedadas, portanto, interpretações que violem e limitem o exercício de direitos. Como sintetiza Queiroga e Rojas (2007):

Nenhuma disposição da Convenção será interpretada no sentido de:

- a. permitir a algum dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo ou exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a prevista nela;
- b. limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possa estar reconhecido de acordo com as leis de qualquer um dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um desses Estados;

¹⁴ Apesar da restrição à pessoa humana, há um caso em que a Comissão Interamericana aceitou a tramitação de uma denúncia em que a vítima era pessoa jurídica, checar: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, "Caso Paraguay 9642", Resolução Nº 14/87 de 28 de março de 1987. Disponível em: <https://www.cidh.org/annualrep/86.87sp/Paraguay9642.htm>. Acesso em: 09 jun. 2024.

- c. excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que derivam da forma democrática representativa de governo, e
- d. excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza" (Queiroga; Rojas, 2007, p.46, tradução livre).

Dessa forma, a CADH funciona como um guia interpretativo, que estabelece uma base mínima de direitos, de modo que, em seu art. 31, propõe uma interpretação mais ampla, que inclua novos direitos e liberdades, por meio de uma emenda da convenção ou por adoção de protocolos adicionais (Ledesma, 2004, p.71).

O SIDH é parte do esforço das Américas, mas especialmente da América Latina, na construção dos direitos humanos, não somente na região, como também no sistema global de proteção (Glendon, 2003, p.41). O que será apresentado na sequência são os principais órgãos que compõem a atividade jurisdicional do SIDH, a Comissão Interamericana e a Corte IDH, bem como, suas atribuições. Essas apresentações compõem um contexto para a inaugurar um posterior debate sobre o controle de convencionalidade e a incorporação da jurisdição interamericana no Brasil.

1.1.1 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) não deriva de nenhum tratado, mas de simples resolução da OEA, aprovada pela maioria de seus membros em 1959 (Ledesma, 2004, p.35). A CIDH foi pensada para “*promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la OEA en esta materia*” (Santiago; Lange, 2019, p.15). Em seus primeiros anos de funcionamento, a ausência de bases convencionais sólidas propiciou a oposição de parte dos Estados membros da OEA à atuação de um órgão fiscalizador como a CIDH. Parte dos Estados sustentava que a construção de um órgão como a CIDH não poderia ser resultado de uma simples Reunião de Consulta, era preciso reformar a Carta da OEA ou a adotar um novo tratado (Ledesma, 2004, p.35). Apesar dessa resistência, a CIDH iniciou suas atividades em 1960, após a aprovação de seu primeiro estatuto e eleição de seus primeiros membros (Trindade, 2003).

Santiago e Lange (2019) dividem a história da CIDH em três etapas: i) 1ª Etapa: corresponde aos períodos de 1959–1978, em que existia apenas a CIDH, que desempenhava um importante trabalho de denúncia das ditaduras na América Latina — denunciando a violação de

direitos praticada pelos Estados contra seus próprios cidadãos —, além de mediar conflitos entre Estados, em especial o conflito entre Honduras e El Salvador (p.21-23); ii) 2ª Etapa corresponde aos períodos de 1979–2009, que se iniciou com a adoção da CADH e a instalação da Corte IDH, bem como a apresentação dos primeiros casos na Corte; e iii) 3ª Etapa, que se inicia a partir de 2009 e corresponde à atual atividade da CIDH e suas funções de promoção, proteção e resolução de conflitos na região (p.31).

Como explica Cristiana Sophia Alves (2023, p.87), a CIDH foi ampliando suas atribuições com o passar dos anos, se transformando em um “instrumento de controle, com autorização para receber e examinar petições e comunicações a ela submetidas, e competência para dirigir-se a qualquer dos Estados a fim de obter informações e formular recomendações”. A ampliação das atribuições da CIDH possibilitou a adoção de um sistema de relatórios, exames de comunicações, visitas aos Estados (com anuência), estudos e seminários (Alves, 2023, p.88). Finalmente, em 1967, com o Protocolo de Buenos Aires, a Carta da OEA foi emendada, convertendo a CIDH no principal órgão da OEA.

Atualmente a CIDH é formada por 7 comissários, indicados pelos Estados membros da OEA e eleitos, pela Assembleia Geral da OEA, para um período de 4 anos, que pode ser renovado uma vez (art. 34 e 36 da CADH). Os comissários da CIDH desempenham tanto demandas envolvendo os Estados, como as demandas das relatorias temáticas, durante os períodos de sessão que ocorrem três vezes por ano (Shelton, 2015, p.7; Hoyos, 2015, p.108). A forma de desempenho das funções da CIDH¹⁵ varia frente aos países que estão sendo analisados. Quando se trata de um Estado membro da OEA, tendo ou não ratificado a CADH, a CIDH formula recomendações, solicita informes sobre a adoção de medidas para a promoção dos direitos humanos, responde aos questionamentos dos Estados sobre direitos humanos, presta assessoramento e faz observações *in loco* (Santiago; Lange, 2019, p.18; Ledesma, 2004, p.40-44). De outro modo, quando se trata de Estados partes da CADH, agrega-se à CIDH mais uma função: a de apresentar à Corte os casos para apreciação ou para expedir Medida Provisória (Santiago; Lange, 2019, p.19).

¹⁵ Ledesma (2004), sintetizou da seguinte forma as funções da CIDH: a) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América; b) formular recomendações, caso considere conveniente, aos governos dos Estados membros em geral, para que adotem medidas progressivas em favor dos direitos humanos dentro de suas legislações internas e tomem, de acordo com seus preceitos constitucionais, medidas apropriadas para fomentar a fiel observância desses direitos; c) preparar os estudos e relatórios que considerer convenientes no desempenho de suas funções; d) solicitar aos governos dos Estados membros que forneçam informações sobre as medidas que adotem na área dos direitos humanos; e e) servir como órgão consultivo da OEA em matéria de direitos humanos (p. 37-38, tradução livre).

Como forma de aprofundar os estudos sobre a atuação da CIDH, apresentaremos, na sequência, atribuições da CIDH aplicadas à proteção das pessoas privadas de liberdade.

1.1.1.1 Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade

Para melhor exercício de suas atribuições, a CIDH organizou grupos de trabalhos ou relatorias temáticas, que possuem um caráter permanente e que contam com independência funcional (Ramos, 2018, p.353, *epub*). Em 1994, motivada por reiteradas denúncias de precárias condições e tortura nos sistemas prisionais, a CIDH estabeleceu um grupo de trabalho direcionado a monitorar a violação de direitos das pessoas privadas de liberdade nas Américas (OEA, [s.d.]). Em 2004, durante o período de 119 sessões, a CIDH formalizou o grupo de trabalho enquanto uma Relatoria Temática — Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade (CIDH, 2004). As relatorias temáticas geralmente são organizadas por comissário ou especialista, indicado pela CIDH (Ramos, 2018, p.354 *epub*), eleito nos períodos ordinários de sessão da Assembleia Geral da OEA.

Logo nos primeiros anos de atuação, a Relatoria Especial apresentou a carta de Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, com objetivo de assegurar melhores condições de privação de liberdade (CIDH, 2008). O documento, sintetiza e reforça os principais direitos e garantias fundamentais das PPL, já reconhecidos em tratados internacionais e na jurisprudência do SIDH (CIDH, 2008). Uma importante contribuição do documento está na conceituação da privação de liberdade como:

Qualquer forma de detenção, encarceramento, institucionalização ou custódia de uma pessoa, por razões de assistência humanitária, tratamento, tutela ou proteção, ou por delitos e infrações à lei, ordenada por uma autoridade judicial ou administrativa ou qualquer outra autoridade, ou sob seu controle de facto, numa instituição pública ou privada em que não tenha liberdade de locomoção. Incluem-se nessa categoria não somente as pessoas privadas de liberdade por delitos ou infrações e descumprimento da lei, independentemente de terem sido processadas ou condenadas, mas também aquelas que estejam sob a custódia e a responsabilidade de certas instituições, tais como hospitais psiquiátricos e outros estabelecimentos para pessoas com deficiência física, mental ou sensorial; instituições para crianças e idosos; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo ou refúgio, apátridas e indocumentados; e qualquer outra instituição similar destinada a pessoas privadas de liberdade (CIDH, 2008, p.1).

Significa dizer que o conceito de privação de liberdade, para o SIDH, não se restringe às pessoas que cumprem pena ou estão em cárcere esperando a tramitação de um processo criminal. Para o SIDH, todas as pessoas que estejam privadas de liberdade, sob a custódia do Estado, devem receber tratamento humano e compatível com sua dignidade. Desse modo, os

princípios estabelecidos funcionam como um guia de interpretação e aplicação de direitos, para que essas garantias sejam verdadeiramente práticas e efetivas (*effet utile*) (Paqualucci, 2012, p.12).

No âmbito prático, a Relatoria realiza visitas *in loco* aos Estados membros da OEA, prepara informes e recomendações especializadas e pautadas para avançar na garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade e a prevenção e combate à tortura. Os relatórios temáticos produzidos não possuem força vinculante, são considerados recomendações, mas as informações coletadas podem compor documentação para que a CIDH denuncie o Estado à Corte IDH (Ramos, 2018, p.354, *epub*).

Os relatórios temáticos sobre a situação prisional e as PPL antecedem a própria criação da Relatoria, sendo o primeiro deles o Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos (2002), organizado para garantir que o cumprimento de pena dos agentes condenados como terroristas seja justo, compatível com a Convenção e com os tratados de direitos humanos (CIDH, 2002). Posteriormente, a Relatoria se debruçou sobre a situação das PPL no Peru, apresentando o Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en la Cárcel de Challapalca, que resultou de sucessivas visitas *in loco* realizadas pela CIDH ao instituto penal. Esse relatório resultou na recomendação clara e singular de “*inhabilitar de inmediato la Cárcel de Challapalca en forma definitiva, haciendo traslado de los reclusos en un período de tiempo que no exceda los treinta días a partir de la publicación del presente informe*” (CIDH, 2003).

Outro importante relatório temático organizado foi o Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, que rejeitava o conceito de segurança forjado por Estados autoritários, que utilizavam a política de segurança para garantir a ordem e expressar a força e supremacia do poder do Estado (CIDH, 2009). Esse relatório fixava o conceito de “segurança cidadã”, que deveria estar vinculada à proteção das pessoas e dos grupos sociais:

A los efectos de este informe, el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad interior” u “orden público”. Éste deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político. En este orden de ideas, la Comisión entiende pertinente recordar que la expresión seguridad ciudadana surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”, los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado. En los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, se asocia a la

“seguridad ciudadana” y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales (CIDH, 2009, p.8)

O contexto político da América Latina e o histórico de repressão de direitos em governos autoritários fizeram com que a CIDH expressasse sua preocupação com o modo com que os governos organizaram a segurança pública e o sistema prisional. Para a CIDH, o enfrentamento da violência e do crime precisaria pôr em discussão a reprodução das violências nos estabelecimentos prisionais, em que se persiste o uso excessivo da força e das punições, maus-tratos físicos e mentais e condições degradantes que alcançam até mesmo as famílias das PPL, com a prática da revista íntima vexatória (CIDH, 2009, p.70). Nesse sentido, enfrentar a violência perpassa pelo enfrentamento das condições de detenção, que precisam ser compatíveis com o ordenamento jurídico internacional e a garantia dos direitos humanos (CIDH, 2009).

Em 2011, a Relatoria apresentou informes temáticos sobre a pena de morte — La Pena de Muerte en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: de restricciones a abolición — orientando a eliminação gradual da pena de morte e introduzindo restrições sobre seu uso e aplicação, além de um informe sobre os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade nas Américas. Neste segundo informe, a CIDH esclarece a vinculação do art. 5.6 da CADH com a proteção das PPL, demonstrando que o Estado deve fornecer às pessoas privadas de liberdade assistência e oportunidade necessárias para seu próprio desenvolvimento, através da adoção de políticas públicas integrais e orientadas para a readaptação e reabilitação social (CIDH, 2011, p.229-230). A CIDH também indicou que as superlotações dos sistemas prisionais afetam diretamente a concretização dos direitos das PPL, em especial, a efetivação dos direitos salvaguardados na CADH.

Dos 13 relatórios temáticos produzidos pela Relatoria sobre o Direito das Pessoas Privadas de Liberdade, dois deles são direcionados ao uso da prisão preventiva nas Américas. O primeiro informe sobre o uso da prisão preventiva nas Américas foi publicado em 2013 e objetivava demonstrar como a utilização da prisão preventiva na região tem contribuído para o quadro de superlotação e agravado a violação de direitos, especialmente no que toca ao direito à integridade pessoal. O uso não excepcional da medida tem afetado de modo desproporcional pessoas pertencentes a grupos economicamente vulneráveis, que não podem arcar com fiança ou custear advogados (CIDH, 2013).

A excepcionalidade da prisão preventiva precisa estar de acordo com critérios de necessidade e proporcionalidade, em conformidade com o que dispõe a Convenção Americana, que determina que “ninguém pode ser submetido a detenção ou encarceramento arbitrários”

(artigo 7.3) (CIDH, 2013, p.07). Na ocasião da emissão do relatório de 2013, a prisão preventiva chegava à marca de 40% do total de pessoas detidas, em algumas regiões, o que fez com que a CIDH recomendasse aos países que intensificassem os esforços para “erradicar o uso da prisão preventiva como ferramenta de controle social ou como forma de pena antecipada; e para assegurar que seu uso seja realmente excepcional” (CIDH, 2013, p.13), que adotassem alternativas para cumprimento de pena de prisão e que disponibilizassem os dados sobre a situação prisional e a população que cumpre pena (CIDH, 2013).

Conforme o relatório produzido pela CIDH, a prisão preventiva precisava ser encarada como uma exceção, sendo utilizada somente quando existissem riscos concretos de afetação do processo penal que está em curso (CIDH, 2013, p 07). Mesmo com a observação das hipóteses em lei que ensejam a decretação da prisão provisória, a CIDH recomendou que a prisão provisória fosse usada como um último recurso e, quando utilizada de modo irrazoável, o tempo cumprido fosse levado em consideração na fixação da pena, em caso de condenação (CIDH, 2013, p.07).

Já no segundo relatório sobre a prisão preventiva, emitido em 2017, a CIDH apresentou um guia prático para a superação da utilização indiscriminada desse mecanismo (CIDH, 2017, p.18). A CIDH demonstrou especial preocupação com a ausência de dados sobre o cumprimento de pena e medidas alternativas de cumprimento de pena para os grupos que requerem especial atenção em razão das condições sociais de gênero, orientação sexual, etnia, idade e deficiência (CIDH, 2017, p.50). A CIDH também incentivou os Estados a fazerem uso das ferramentas de monitoramento eletrônico e da justiça restaurativa e a formularem uma política de drogas com enfoque na reinserção, tratamento ambulatorial, evitando a lógica repressiva e criminalizadora, aproximando-se do enfoque à saúde pública (CIDH, 2017, p.166).

Para conseguir desenvolver o trabalho das relatorias, a CIDH, por vezes, precisa conduzir visitas aos países que estão sendo observados. De modo a introduzir essa outra função da CIDH, apresentaremos as visitas realizadas pela CIDH ao Brasil, delineando as considerações da CIDH sobre o sistema prisional brasileiro.

1.1.1.2 Visitas ao Brasil e a situação do sistema prisional

A previsão para que a CIDH realize visitas aos países membros da OEA está disposta no art. 48 (d) da CADH e no art.18 (g) do Estatuto da CIDH. São previstos dois tipos de visitas a serem realizadas pela CIDH: a visita *in situ* e a *in loco*, que se diferenciam pelo motivo que

as originam e pelo processo de habilitação. Como explica Santoscoy (2003, p.609), as visitas *in loco* são conduzidas para a elaboração de informes especiais, enquanto as visitas *in situ* partem de denúncias individuais da violação de direitos humanos. A segunda diferença está na necessidade de realização de processo de habilitação para realização da visita *in loco*, já que a visita *in loco*, diferente da visita *in situ*, depende de uma decisão dos comissários da CIDH, que deverá ser por consenso ou maioria absoluta dos votos (Santoscoy, 2003, p.611). Havendo motivos para a realização da visita *in loco*, a CIDH inicia um diálogo pela via diplomática, com o objetivo de fazer com que os governos a convidem para realizar a visita. Quando o Governo decide por não a convidar, a CIDH formula um requerimento público para realização da visita *in loco* (Santoscoy, 2003, p.611), podendo o país aceitar, recusar ou ignorar o convite, como fez por algumas vezes o governo brasileiro.

A CIDH iniciou seus trabalhos de visita *in loco* em 1961, visitando o Brasil pela primeira vez em 1995, após repetidas solicitações pendentes de resposta desde 1989 (CIDH, 1997). Quando a visita *in loco* foi autorizada, a CIDH já havia se pronunciado em importantes casos envolvendo a violação de direitos humanos no Brasil¹⁶ e a situação prisional do país, que já havia sido denunciada, em outras ocasiões, em sessões ordinárias da CIDH. A ratificação da CADH pelo Estado brasileiro, precedida pelo Massacre do Carandiru (Ferraz, 2023b), fez com que o governo brasileiro fosse cobrado por melhorias da realidade carcerária, especialmente na questão da superlotação, e fosse pressionado para receber a visita da CIDH.

Resultado disso foi a primeira visita realizada pela CIDH ao Brasil, sintetizada no informe sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil, publicado em 1997. A CIDH expressou preocupação com a superpopulação e superlotação dos presídios brasileiros, que contavam com um déficit de 75 mil vagas, fazendo com que 45% da população prisional cumprisse pena em estabelecimentos de detenção provisória, sem separação entre os presos condenados e os que aguardavam julgamento (CIDH, 1997). Além disso, foi observado que parte da população penal já poderia obter os benefícios da progressão de regime e que, no caso do Rio de Janeiro, pelo menos 50% dos reclusos já poderiam gozar de liberdade condicional, mas a dificuldade em acessar a justiça impedia o cumprimento desse direito (CIDH, 1997). Também foram apuradas denúncias de tortura, corrupção dos agentes penitenciários, bem como falta de assistência jurídica, médica e religiosa (CIDH, 1997).

Em resposta às denúncias feitas à CIDH, o Brasil apresentou três medidas para tentar resolver o problema das condições carcerárias: i) a construção de mais presídios; ii) a redução

¹⁶ A CIDH se pronunciou em 1985 sobre a situação dos Povos Indígenas Yanomami no Brasil.

da quantidade de presos provisórios, promovendo um julgamento mais célere; e iii) a proposição de projeto de lei com penas alternativa para os crimes não violentos, cometidos contra patrimônios públicos¹⁷ (CIDH, 1997, *online*, tradução livre). A resposta do Governo Brasileiro frente às condições de detenção demonstra, no mínimo, ceguidão para a realidade do cárcere. Como apontou a CIDH (1997), 51% dos privados de liberdade cumpriam pena por furto ou roubo, de modo que a proposta do governo parece ser direcionada a uma classe específica de crimes — e, principalmente, de agentes —, desconsiderando que, à época, 95% dos presos brasileiros eram classificados como indigentes e que 97% eram analfabetos ou semianalfabetos.

No relatório publicado em 1997, a CIDH apresentou conclusões e recomendações para melhorar as condições carcerárias e adequar as práticas aos parâmetros internacionais de proteção e garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade (PPL). É interessante observar a transformação da visão da CIDH sobre o papel da pena. Em 1997, há uma dualidade na percepção da punição: por um lado, ela é vista como uma forma de promover a “reabilitação do indivíduo, para que este possa reintegrar-se o mais harmoniosamente possível na sociedade” (CIDH, 1997, *online*, tradução livre); por outro lado, é considerada uma necessidade para “separar os indivíduos perigosos da sociedade” (CIDH, 1997, *online*, tradução livre).

Em 2018, quando a Corte fez sua segunda visita *in loco* ao Brasil, percebe-se um olhar mais crítico em relação à construção de novos estabelecimentos prisionais como solução para a superlotação. No relatório de visita apresentado em 2021, a CIDH apontou a ausência de evidências empíricas que comprovassem a redução dos índices de criminalidade com o uso das prisões:

A CIDH observa que o aumento da população carcerária e os altos níveis de superlotação decorrem principalmente de uma política criminal que tenta solucionar problemas de segurança privilegiando o encarceramento. A CIDH reitera que não há evidências empíricas que demonstrem que políticas baseadas em maiores restrições ao direito à liberdade pessoal tenham um impacto real na redução do crime e na violência ou que resolvam, num sentido mais amplo, os problemas da insegurança cidadã (CIDH, 2021, p.66, tradução livre).

¹⁷ “Com vistas a diminuir a pressão sobre o sistema penitenciário brasileiro e contribuir para uma rápida recuperação dos internos, o Executivo Federal enviou projeto de lei ao Congresso Nacional estendendo a aplicação de penas alternativas à privação de liberdade. O objetivo é atingir sobretudo aquelas pessoas que tenham cometido crimes contra o patrimônio público, fazendo com que elas reconstruam o que foi destruído ou devolvam aos cofres públicos o que retiraram indevidamente. Atualmente as penas alternativas são aplicadas apenas aos condenados a penas de até um ano de prisão, mas caso o projeto seja aprovado, o benefício alcançará os condenados a até cinco anos” (CIDH, 1997, *online*, tradução livre).

É também neste segundo relatório que a Comissão dá uma maior atenção à desigualdade racial¹⁸, vinculando ao processo histórico de discriminação e desigualdade estrutural os problemas de segurança pública e a implementação institucional de políticas de caráter violento e punitivo por parte da polícia e dos órgãos judiciais (CIDH, 2021, p.12). A CIDH também apontou para a impunidade seletiva do judiciário brasileiro, que “não avançou em investigações, condenações e reparações às vítimas de violência institucional” (CIDH, 2021, p.12), mas que pune, e com rigor, setores mais marginalizados da sociedade, especialmente pessoas negras. O relatório indicou que as pessoas negras correm um risco maior de serem submetidas a torturas, maus-tratos vindos de abusos da força policial e discriminações na prisão¹⁹. Esse processo de discriminação é reforçado pelo Poder Judiciário, embebido na lógica do racismo institucional, que tende a encarcerar, manter em prisão, sem a possibilidade de aplicação de medidas alternativas, e sentenciar com mais rigor essa parcela da população.

A CIDH também enendeu que, embora o Brasil tivesse empenhado esforços para estabelecer a obrigatoriedade das audiências de custódia no país, a política penal de encarceramento, expressa principalmente na temática da guerra às drogas, contribuía em grande parte para o aumento do índice carcerário na região²⁰, afetando diretamente a comunidade pobre e periférica (CIDH, 2021, p.67). Ainda sobre as audiências de custódia, a CIDH expressou preocupação pelo fato de que, embora essa prática estivesse sendo empregada na maioria dos estados da Federação, os indicativos mostravam que os juízes optam pela decretação da prisão preventiva na maior parte das vezes, o que vai na contramão do critério de excepcionalidade da medida (CIDH, 2021, p.67). Por fim, a CIDH manifestou preocupação com a tramitação de projetos de lei limitadores dos direitos das PPL, em particular com o Projeto de Lei n.º 317, de

¹⁸ “Em particular, a Comissão observa com extrema preocupação a predominância de pessoas afrodescendentes no sistema penitenciário, que constituem 65,9% do total da população carcerária. Esse dado demonstra que a discriminação racial enfrentada por essas pessoas também faz com que elas sejam mais propensas a serem encarceradas” (CIDH, 2021, p.65).

¹⁹ “A respeito, o Relator Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos e degradantes estabeleceu que o alto grau de racismo institucional verificado no Brasil ocasiona que os afrodescendentes corram um risco significativamente maior de prisão em massa, abuso policial, tortura, maus-tratos e discriminação nas prisões. Da mesma forma, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a essas pessoas são proferidas sentenças mais altas pelos mesmos crimes cometidos pelo restante da população. Nesse sentido, quando uma pessoa afrodescendente é acusada, ela tem maior probabilidade de ser encarcerada ou mantida na prisão sem a possibilidade de aplicar medidas alternativas a ela” (CIDH, 2021, p.66)

²⁰ “Apesar de que el Estado ha tomado varias medidas para prever un trato diferenciado de los delitos relacionados con drogas (consumo y tráfico), se observa un gran aumento del número de personas privadas de libertad por estos delitos en Brasil. Según los datos oficiales disponibles, ese número aumentó 272% entre 2006 y 2016.” (CIDH, 2021, p.66).

2016, de autoria do deputado Eduardo Bolsonaro, que propunha impedimentos para a realização da audiência de custódia²¹.

Outra preocupação da CIDH está nas políticas que propõem a privatização dos centros penais, sob a justificativa de desoneração da União. Para a CIDH, o modelo privado se beneficia da elevação do número de encarceramentos, quando o objetivo do Estado deve estar direcionado para a construção de segurança pública com a redução do encarceramento (CIDH, 2021, p.80).

Durante a segunda visita *in loco*, os presídios brasileiros já eram objeto de Medidas Cautelares e Provisórias no âmbito da CIDH e da Corte IDH. As visitas de inspeção dos institutos penais é uma das principais atividades da Comissão nas tarefas *in loco*, em que os países se comprometem a outorgar as facilidades necessárias para que a CIDH possa ter acesso às unidades prisionais, para que a Comissão possa investigar a assistência jurídica e o regime disciplinar, mas, principalmente, analisar ocorrências de torturas e maus tratos físicos (Santoscoy, 2003, p.618). As visitas realizadas aos sistemas prisionais, por também terem sido motivadas pelos pedidos de visita *in situ* das MP expedidas pela Corte IDH, serão analisadas individualmente na análise de caso que segue no capítulo seguinte.

Ao final de cada visita, a Comissão Especial designada pela CIDH para promover as atividades *in loco*, se reúne com o Presidente da República ou chefe de Governo para leitura do comunicado de imprensa e conclusões *prima facie* sobre o que foi identificado (Santoscoy, 2003, p.621). As visitas realizadas não são meramente protocolares e geram resultados políticos, vez que a CIDH se reúne com os meios de comunicação para apresentação dos problemas identificados, além da mobilização e escuta dos organismos de proteção dos direitos humanos que são convidados para participar das reuniões e apresentar as informações coletadas. A CIDH também apresenta uma lista de recomendações para que os países possam reformular suas políticas de governo e construir políticas públicas para promoção e efetivação dos direitos humanos. No último relatório expedido pela CIDH, as recomendações para promoção de direitos das PPL estavam vinculadas à garantia do acesso à justiça, à efetividade dos mecanismos de combate e prevenção à tortura e à construção de políticas legislativas, jurídicas e administrativas para a produção do desencarceramento (CIDH, 2021, p.206-207).

²¹ O Projeto de Lei ainda não foi apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

1.1.2 Corte Interamericana de Direitos Humanos

Como bem lembra o professor Siddharta Legale (2020, p.319), “a Corte IDH não começou a funcionar do dia para noite”. A Corte IDH é um órgão convencional (Ledesma, 2004, p.166), que, embora estabelecido em 1969 com a CADH, só entrou em funcionamento em 1978, iniciando suas atividades em 1980 (Burgogue-Larsen; Torres, 2011). A dificuldade de fazer possível a construção de uma jurisdição internacional, que pudesse julgar Estados no caso de violação de direitos humanos, era consequência direta da quantidade de regimes políticos contrários aos direitos humanos (Burgogue-Larsen; Torres, 2011).

A Corte IDH é composta por sete juízes, da mais alta autoridade moral (art. 52 da CADH), que devem possuir notório saber em direitos humanos e qualificação judicial para desempenhar a função jurisdicional (Pasqualucci, 2012, p.8). Os juízes da Corte IDH são nomeados e eleitos pelos Estados partes da Convenção em Assembleia Geral (art. 36 da CADH), podendo ser reeleitos para um mandato de quatro anos (art. 37 da CADH) (Trindade, 2003, p.50; Buergenthal, 1982, p.231). Os juízes não precisam, necessariamente, ser nacionais dos Estados partes da Convenção Americana, mas devem ser membros da OEA (Queiroga; Rojas, 2007, p.52). Eles são independentes e não representam o Estado parte que os indicou (Pasqualucci, 2012, p.8), o que é uma das formas de garantir a imparcialidade dos magistrados e da atuação da Corte (art. 8 da CADH) (Ledesma, 2004, p.194). Quando um juiz em exercício é nacional de um Estado que é parte de um caso contencioso, o juiz deverá se recusar a apreciar o caso, ficando a análise a cargo dos demais juízes.

As normas que regem as funções da Corte estão previstas em três instrumentos: a CADH, o Estatuto da Corte (1979) e as Regras de Procedimento (2009). Inicialmente, a Corte foi concebida para ser um tribunal com juízes em tempo integral, ideia que foi superada, dando espaço para a atual organização, que permite que os juízes, indicados pelos Estados, atuem quando convocados para decidir sobre os casos (Buergenthal, 1982, p.233). A Assembleia Geral adotou o Estatuto da Corte em 1979 e as Regras de Procedimento em 1980, em ordem hierárquica abaixo da CADH. Dessa forma, enquanto a Convenção e o Estatuto fornecem princípios e políticas, as Regras organizam a estrutura para o dia a dia da Corte (Frost, 1992, p.14).

A Corte IDH possui tanto uma competência contenciosa — que a possibilita “reconhecer qualquer caso relativo à interpretação ou aplicação do disposto na CADH, submetidos pela Comissão ou por Estado Parte, que tenham reconhecido essa competência da Corte” (Ledesma, 2004, p.207) — quanto uma atribuição consultiva — que possibilita à Corte

realizar a interpretação de tratados de Direitos Humanos, em uma *ratione materiae*, desde que propostos por Estados membros da OEA, signatários da CADH e aos órgãos previstos no Regulamento da Corte, em uma *ratione personae* (Ledesma, 2004, p.166).

Para realizar suas atividades, a Corte IDH celebra períodos ordinários de sessões (art. 15 do Regulamento da Corte IDH), podendo ser convocadas sessões extraordinárias por iniciativa própria do Presidente da Corte ou a pedido dos juízes (Queiroga; Rojas, 2007, p.53). A Presidência submete os assuntos à votação (art. 16 do Regulamento da Corte), a partir de um quórum de cinco juízes (art. 14 do Regulamento da Corte IDH).

Cabe à Corte interpretar a CADH para determinar se um Estado violou ou viola as normas de direitos humanos reconhecidas pelo SIDH. A Corte não realiza julgamentos de indivíduos, apenas de Estados (Ledesma, 2004). Ao interpretar a CADH, a Corte aplica a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (Pasqualucci, 2012, p.12), que estabelece que os tratados devem ser analisados com base na boa-fé, levando em consideração seu objetivo e propósito, de acordo com o art. 31(1) da Convenção de Viena (1969) (Burgorgue-Larsen; Torres, 2011).

Como já citado, a Corte IDH possui jurisdição contenciosa, o que significa: “*jurisdiction to decide disputes involving charges that a state party has violated the humans rights guaranteed by the Convention*” (Buergenthal, 1982, p.235). Esse poder de decidir sobre um caso depende da aceitação da jurisdição da Corte por parte dos Estados envolvidos na disputa. O aceite deverá ser realizado “por meio de uma declaração especial consoante o artigo 62(1) e (2) da Convenção (CADH), ou por um acordo especial (artigo 62(3))” (Trindade, 2003, p.51). Os Estados podem recusar a jurisdição contenciosa da Corte IDH²², mas essa possibilidade tem como efeito uma dificuldade intrínseca aos Estados de não reconhecer a efetividade da Corte na proteção dos direitos humanos (Burgorgue-Larsen; Torres, 2011) ou não reconhecer a obrigatoriedade das decisões da Corte (Trindade, 2003).

Como explicam Burgorgue-Larsen e Torres (2011), os Estados americanos parecem não estar dispostos a tornar a Corte operacional, sob o pretexto de defesa da soberania do Estado (Burgorgue-Larsen; Torres, 2011). De outro modo, o próprio Tribunal parece reconhecer haver um limite de “até onde se pode pressionar” para se fazer valer sua jurisdição (Burgorgue-Larsen; Torres, 2011). Além do discurso de defesa da soberania, é preciso agregar um outro fator à falta de vontade dos agentes de se submeterem à jurisdição de um tribunal de direitos

²² o art. 62(1) da CADH permita uma completa liberdade dos Estados para aceitar a jurisdição obrigatória da Corte IDH, podendo o Estado determinar e limitar a jurisdição da Corte à um certo momento e reiterando a aplicação do princípio da não retroatividade (Burgorgue-Larsen; Torres, 2011; Trindade, 2003)

humanos: enfrentar as tensões políticas envolvendo a violação de direitos humanos durante as ditaduras.

Ao reconhecer incondicionalmente a competência contenciosa da Corte, as decisões desta se tornam obrigatórias, vinculando o Estados a uma obrigação tríplice que prevê: prevenir, investigar e punir as violações, mas também reparar os danos e indenizar as violações (Trindade, 2003). Além disso, a CADH também prevê a possibilidade da Corte informar a Assembleia Geral da OEA sobre o descumprimento das decisões, o que possibilita que a Assembleia discuta medidas políticas para lidar com o *noncompliance* (Buergethal, 1982, p.241).

A Corte IDH também possui uma função consultiva, que se tornou um elemento essencial e determinante em sua atuação, especialmente no início de suas atividades. Os procedimentos consultivos funcionaram como uma alternativa à jurisdição contenciosa quando havia desconfiança em relação à submissão de controvérsias a organismos internacionais (Miguel, 1998, p.1362), porque a opinião consultiva oferece uma abordagem mais diplomática (Buergethal, 1985).

A função consultiva permite a interpretação das normas e tratados internacionais relacionados aos direitos humanos aplicáveis em qualquer Estado Americano (Buergethal, 1982, p.242; Nikkei, 1999, p.171). Os Pareceres Consultivos ou Opiniões Consultivas possibilitam que os Estados membros da OEA e os órgãos da OEA possam obter uma interpretação judicial de uma disposição incorporada na Convenção ou em outros tratados de direitos humanos nos Estados americanos, bem como avaliar a compatibilidade das leis nacionais com a CADH. Trata-se, portanto, de um esclarecimento de conteúdo dos direitos e obrigações estatais, a partir de tratado ou questão jurídica, que estejam relacionados aos direitos humanos. Na explicação de Pedro Nikken (1999, p.176):

As opiniões consultivas têm, em geral, um valor análogo ao que têm as sentenças dos tribunais internacionais para os Estados que não foram partes no caso julgado: “embora não sejam diretamente obrigatórias para eles, representam uma interpretação autêntica do Direito Internacional (no caso da Convenção Americana ou "outro tratado" submetido a consulta), que, como fonte auxiliar do mesmo, deve ser tida como norma pelos Estados americanos para o cumprimento de suas obrigações internacionais.

Por essa razão, as opiniões consultivas também funcionam como um parâmetro para o controle de convencionalidade, de modo preventivo. A interpretação normativa, realizada pela Corte IDH no âmbito de um parecer consultivo, tem caráter amplo que alcança não somente os

Estados partes da Convenção Americana de Direitos Humanos, mas também aos membros e órgãos da OEA.

1.1.2.1 Jurisdição Contenciosa: garantias substantivas e direitos das PPL

Para apresentar aspectos substanciais da discussão dos direitos das PPL, selecionamos o caso *Damião Ximenes Lopes* (1999), por ser a primeira condenação do Estado brasileiro e que tratou sobre a situação das pessoas privadas de liberdade. Embora o caso *Damião* não seja o primeiro a tratar da violação de pessoas privadas de liberdade²³ e a presente pesquisa reduza o escopo de análise às privações de liberdade em institutos prisionais, o caso *Damião Ximenes* tornou-se uma fonte jurisprudencial importante por apresentar a discussão quanto à responsabilidade do Estado frente à ação de terceiros particulares, além da discussão quanto ao conceito de Estado de Garantia ou Estado Garantidor.

O caso em questão refere-se à responsabilidade internacional do Brasil por maus-tratos e a posterior morte de *Damião Ximenes Lopes*, portador de psicopatologia, três dias após ser internado na Casa de Repouso Guararapes, uma instituição mental vinculada ao Sistema Único de Saúde (SUS). Como já apresentado anteriormente, o conceito de pessoa privada de liberdade não se restringe ao cumprimento de pena ou à espera do curso de um processo criminal em um instituto penal. Assim, de acordo com os Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas (2008), pessoas sob custódia de instituições de tratamento psiquiátrico e outros estabelecimentos para tratamento mental ou sensorial são consideradas pessoas privadas de liberdade no Sistema Interamericano.

A sentença do caso *Damião Ximenes* esclarece que atos ilícitos e violadores de direitos humanos, mesmo que praticados por particulares, podem acarretar a responsabilidade internacional do Estado. No caso *Damião Ximenes*, a Corte IDH condenou o Brasil por falhar em investigar o caso, processar os agentes envolvidos e, eventualmente, punir os responsáveis

²³ O primeiro caso a efetivamente tratar dos direitos das PPL, foi *Gangaram Panday Vs. Suriname*, submetido à Corte IDH em 27 de agosto de 1990 e sentenciado em 1994. Em 5 de novembro de 1988, Asok Gangaram Panday chegou ao aeroporto de Zanderij, em Suriname, vindo da Holanda, onde foi detido por membros da polícia militar, sob pretexto de investigação dos motivos que levaram Asok a sair da Holanda e ir para o Suriname. Em 8 de novembro de 1998, Gangaram foi encontrado morto no centro para deportação. O caso foi apresentado à Corte pela CIDH. A impossibilidade de investigar o caso, fez com que a Corte entedesse que não poderia decidir sobre a veracidade da acusação de tortura e maus tratos à vítima, mas que isso não significa que o Estado havia falhado em garantir a integridade de Gangaram. A determinação da responsabilidade do Estado, não foi um ponto de resolução unânime dentre os Juízes da Corte. Para os juízes dissidentes, o Estado do Suriname deveria ser responsabilizado, ao menos, pela omissão do direito à vida. De todo modo, o Suriname foi condenado pela violação dos arts. 7.2 e 1.1 da CADH em 1994.

pela tortura, maus-tratos e assassinato de Damião Ximenes Lopes. Sobre a responsabilidade do Estado, Ledesma (2004, p.79) explica que:

o Estado tem o dever jurídico de prevenir razoavelmente as violações dos direitos humanos, de investigar seriamente com os meios ao seu alcance as violações que tenham sido cometidas dentro do âmbito de sua jurisdição a fim de identificar os responsáveis, impor-lhes as sanções pertinentes, e assegurar à vítima uma reparação adequada. Quando as normas de direito interno que garantem os direitos consagrados na Convenção não são observadas, então o Estado deve aplicar as disposições previstas para os casos de descumprimento e impor as sanções correspondentes; estas seriam as medidas previstas pela Convenção para garantir e tornar efetivos os direitos e liberdades nela previstos.

O direito à liberdade, assim como a garantia do respeito a esse direito, está previsto no art. 1.1 da CADH, sendo um dos mais relevantes direitos humanos. Por isso, a privação de liberdade deve ser entendida como uma medida excepcional. Como explicam Burgorgue-Larsen e Torres (2011), no caso Damião Ximenes, a Corte entendeu que todo tratamento de saúde deve visar o bem-estar do paciente e o respeito por sua dignidade como pessoa humana, bem como o respeito pela intimidade e autonomia das pessoas custodiadas, cujas liberdades estão restritas. Segundo Burgorgue-Larsen e Torres (2011), o conceito de autonomia pessoal foi detalhado no caso pela juíza Cecilia Medina Quiroga, que destacou que o conceito está diretamente vinculado ao art. 5º da CADH, que garante o direito à integridade pessoal e veda práticas de tortura. Assim, embora a autonomia pessoal não seja absoluta, os representantes legais e/ou as autoridades devem assegurar que essa redução não resulte em violação da integridade pessoal (Burgorgue-Larsen; Torres, 2011).

Dessa forma, como explicou o Juiz Sérgio García Ramírez, em seu voto separado, a redução da autonomia dos indivíduos — seja devido a uma situação jurídica ou a uma determinação biopsicológica, como no caso de Damião Ximenes — impõe ao poder público — diretamente ou através de entidades descentralizadas e subsidiárias — um dever de proteção de caráter direto (Corte IDH, 2006, p.6). Esse é o dever de garantia do Estado, reconhecido pelo art. 1º da CADH, uma proteção que se estende a todas as pessoas sob jurisdição do Estado, mas que “*varía, pues, en calidad e intensidad, conforme a las características del bien garantizado y de los titulares de ese bien*” (Corte IDH, 2006b, p.3). Nesse sentido, o juiz também esclarece que esse grau de intervenção e responsabilidade, frente à limitação da autonomia do indivíduo, se aplica não apenas aos pacientes em estabelecimentos terapêuticos, mas também aos presos e educandos internos (sistema prisional e socioeducativo) (Corte IDH, 2006b, p.2).

Além do voto separado do Juiz Sérgio García Ramírez, o Juiz brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade também apresentou suas reflexões pessoais sobre o caso. Em seu

voto, Cançado Trindade discute a humanização do direito internacional, ao centralizar a vítima no universo conceitual do direito internacional (Corte IDH, 2006c, p.5). Isso possibilita a consagração do acesso direto da pessoa humana à justiça internacional, que se sustenta pela indissociabilidade entre os arts. 8^o²⁴ e 25²⁵ da CADH. O direito de acessar a justiça não pode ser restrito ao direito de acessar um tribunal, mas ao direito de realização da justiça (Corte IDH, 2006c, p.7). Para Cançado Trindade, a realização plena do acesso à justiça, para além do direito à pronta prestação jurisdicional, configura um imperativo de *jus cogens* e resulta em obrigações *erga omnes* de proteção por parte do Estado. Essas obrigações de proteção, especialmente quando se trata de grupos vulneráveis, devem contemplar o dever de prevenção e de devida diligência por parte do Estado (Corte IDH, 2006c).

1.1.2.2 Função Consultiva

Dos casos envolvendo o direito das pessoas privadas de liberdade (PPL), destaca-se a solicitação de parecer consultivo feita pela CIDH à Corte IDH em 25 de novembro de 2019. O pedido visava esclarecer a interpretação do princípio da igualdade e não discriminação no contexto da privação de liberdade, especialmente para grupos em situação especial de risco,

²⁴ Art. 8. Garantias judiciais: (1). Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. (2). Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: a. direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal; b. comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada; c. concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados para a preparação de sua defesa; d. direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor; e. direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei; f. direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos; g. direito de não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada; h. direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior. (3). A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza. (4). O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos. (5). O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça (OEA, 1969).

²⁵ Art. 25. (1). Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais. (2). Os Estados Partes comprometem-se: a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso; a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso. (OEA, 1969).

como mulheres grávidas, em período de pós-parto e lactantes, pessoas LGBT, pessoas indígenas, idosos e crianças que vivem com suas mães na prisão (Corte IDH, 2022).

No pedido, a CIDH lembrou que a noção de igualdade “se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona” (CIDH, 2019), reconhecendo o princípio fundamental da igualdade e da não discriminação como normas de jus cogens. Essas normas devem ser garantidas pelos Estados por meio de obrigações negativas e positivas.

A CIDH também destacou o conceito de discriminação indireta, desenvolvido pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, para identificar tratamentos diferenciados ou discriminatórios que resultam de políticas estatais — por vezes de forma velada — e que afetam grupos específicos, mesmo que a política não tenha sido elaborada para esse grupo em particular. Nesse contexto, as pessoas privadas de liberdade são classificadas como um grupo especial de risco. No entanto, este grupo não é homogêneo; ele é composto por uma diversidade de indivíduos que necessitam de tratamento diferenciado devido às vulnerabilidades que enfrentam tanto dentro quanto fora do cárcere. A condição de privação de liberdade não suspende a vulnerabilidade por idade, deficiência ou outras características que exigem atenção e tratamento adequados por parte dos Estados.

O principal objetivo da CIDH ao solicitar a Opinião Consultiva à Corte IDH era esclarecer os direitos dos grupos vulneráveis (mulheres grávidas, em período de pós-parto e lactantes, pessoas LGBT, pessoas indígenas, idosos e crianças que vivem com suas mães na prisão) e garantir que esses direitos sejam respeitados pelo Estado em função de suas necessidades e particularidades (CIDH, 2017). Além disso, o pedido visava a possível extensão do conceito de privação de liberdade, conforme os Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, para incluir centros de detenção policial e postos de detenção de natureza transitória.

Embora a Corte IDH já tenha reconhecido em jurisprudência que a violação de direitos afeta de maneira diferenciada os grupos vulneráveis, a CIDH argumentou que ainda não havia uma interpretação integral das obrigações derivadas da CADH que permitisse aos Estados desenvolverem políticas públicas eficazes para proteger esses grupos (CIDH, 2017).

Na Opinião Consultiva 29, a Corte IDH reafirmou que a CADH reconhece expressamente o direito à integridade pessoal, física e psíquica, e observou que a violação desse direito pode resultar em sequelas físicas e psíquicas, dependendo da análise específica de cada caso. A Corte também destacou que, de acordo com os artigos 5.1 e 5.2 da CADH, toda pessoa privada de liberdade tem o direito de viver em condições de detenção compatíveis com sua

dignidade pessoal. A posição especial de garantidor do Estado exige que este preserve os direitos de todas as pessoas sob sua custódia, salvaguardando o bem-estar das PPL e garantindo que a privação de liberdade não exceda o sofrimento inerente à detenção. A Corte determinou que os Estados devem adotar uma abordagem diferenciada, atendendo às necessidades específicas dos grupos populacionais privados de liberdade. Este parecer se diferencia da argumentação adotada desde os anos 90, incorporando normas mínimas para as condições carcerárias e introduzindo obrigações vinculadas à garantia de direitos culturais, como o direito à alimentação para pessoas indígenas, tratamento diferenciado para idosos, segurança para grupos LGBT durante a privação de liberdade, e medidas específicas para mulheres grávidas, lactantes e com filhos menores.

1.2 A INCORPORAÇÃO DA CADH E A HIERARQUIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Apesar do caráter auto executório e autônomo de suas disposições, a CADH não indica o lugar que ela deve ocupar no direito interno de cada país (Ledesma, 2004, p.57). A forma com que os Estados incorporam as convenções internacionais e, em especial, as convenções de direitos humanos, depende, portanto, de suas próprias estruturas constitucionais. No caso do direito brasileiro, como será apresentado, a incorporação da jurisdição internacional no ordenamento jurídico depende de “conjugação de vontades dos poderes Executivo e Legislativo, que culmina com o decreto de promulgação” (Almeida; Gomes, 2018, p.100), “não basta a vontade isolada de um único Poder” (Normanton; 2021, p.77). Esse percurso nem sempre foi assim, especialmente para os tratados internacionais de direitos humanos. O que será observado é que houve um retrocesso na interpretação constitucional (Galindo; 2005); uma involução (Almeida; Gomes, 2018).

A Constituição de 1988 marcou de modo inédito, para o Brasil, a construção de direitos baseados nos tratados internacionais celebrados (Ramos, 2018, p.549, *epub*) guiados pela prevalência dos direitos humanos²⁶ e introduzindo “o mais extenso e abrangente rol de direitos das mais diversas espécies, incluindo os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais” (Ramos, 2018, p.549, *epub*), de modo não exaustivo²⁷. A começar por seu preâmbulo,

²⁶ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) II - prevalência dos direitos humanos; (...)” (Brasil, 1988).

²⁷ “§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (Brasil, 1988).

a Constituição federal de 1988 estampou o que é — ou deveria ser — o “compromisso ideológico e doutrinário com direitos humanos fundamentais, como alicerce básico do Estado democrático de direito” (Rocha, 2006, p.111). Dessa forma, a Constituição constrói como indissociável a idéia de Estado Democrático de Direito e direitos fundamentais, tomando a noção da dignidade humana enquanto núcleo básico do ordenamento jurídico brasileiro (Piovesan, 2018).

A Constituição Federal atribui à União a competência para manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais²⁸, o que revela seu caráter duplo no federalismo brasileiro, que é ente federado e representante do Estado Federal (Normanton; 2021, p.74). O resultado dessa participação internacional são os tratados, convenções, acordos e compromissos internacionais²⁹ que precisam ser incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro. Para Piovesan (2018), o marco inicial do processo de incorporação dos tratados internacionais no Brasil foi a ratificação, em 1989, da Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. A ratificação desse e de outros tratados internacionais logo no início do processo de redemocratização partiu de um compromisso firmado logo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que tornou possível uma transição de ordenamento jurídico (Masson, 2020, p.34) guiada para a incorporação do direito internacional dos direitos humanos³⁰.

O professor George Galindo (2005) explica que a Constituição Federal de 1998 fazia alusão direta ao direito internacional dos direitos humanos em três situações distintas, no art. 4º, II, no art. 5º, § 2º e no art. 7º do ADCT. Sobre os dispositivos, Galindo (2005) comenta que:

O primeiro estabelece o princípio da prevalência dos direitos humanos como norteador das relações internacionais do Brasil. O segundo dispõe que os direitos

²⁸ “Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (Brasil, 1988).

²⁹ Como explica Ana Catharina Machado Normanton (2021), em sua dissertação de mestrado: A Constituição brasileira, ao dispor sobre tratados, utiliza terminologia variada, de modo que a eles se refere ora como tratados internacionais (arts. 59, §§ 2º e 3º; 49, I; 84º, VIII; 1099, V e § 5º); ora como convenção internacional (arts. 59, § 3º; 84, VIII; 109, V), atos internacionais (arts. 49, I; 84, VIII) ou acordos internacionais (arts. 49, I; 178; e 52, X do ADCT); e ora como compromissos internacionais (art. 143, X). De toda forma, é certo que a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entende os referidos termos como sinônimos, conforme se depreende de seu art. 2º, 1, a, o qual dispõe que "tratado" significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica. Igualmente, a Constituição brasileira, apesar de adotar essa multiplicidade de termos, considera-os equivalentes” (p.74)

³⁰ Como organiza Piovesan (1996): “Assim, a partir da Carta de 1988 foram ratificados pelo Brasil: a) a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; c) o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; d) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; e) a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; f) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995” (*online*).

fundamentais consagrados expressamente na Carta não excluem outros decorrentes, por exemplo, de tratados internacionais. Por sua vez, o terceiro prescreve que a República Federativa do Brasil propugnará a fim de que seja criado um Tribunal Internacional de Direitos Humanos (p.121).

O art. 4º, II da CF/88³¹ propunha uma abordagem inovadora ao determinar a interpretação e aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos a partir dos princípios da centralidade da pessoa humana e cooperação entre os povos, presentes na lógica do Direito Internacional dos Direitos Humanos (Gussoli, 2019, p.709). Já no § 2º do art. 5º, de forma inédita, a Constituição passou a reconhecer uma dupla fonte normativa, composta pelos direitos expressos e implícitos em seu corpo normativo e também atribuindo aos tratados internacionais de direitos humanos, devidamente ratificados pelo Estado brasileiro o caráter de fonte do sistema constitucional de proteção de direitos (Mazzuoli, 2018, p.79).

Além disso, o § 2º do art. 5º era considerado uma cláusula aberta, que admitia o “ingresso dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos no mesmo grau hierárquico das normas constitucionais, e não em outro âmbito de hierarquia normativa” (Mazzuoli, 2018, p.80). Nesse primeiro momento, condicionado pela lógica de prevalência de cooperação e centralidade dos direitos humanos, os efeitos internos dos tratados dependiam do início da vigência do pacto no plano internacional (Gussoli, 2019, p.710), sobretudo porque os §§ 1º e 2º do art. 5º³² eram interpretados, pela doutrina, em favor da autoaplicabilidade dos tratados. Os dispositivos exigiam esforços interpretativos, porque não havia uma cláusula explícita quanto à hierarquia dos tratados de direitos humanos (Galindo, 2005, p.122), mas o objetivo dos dispositivos, propostos pelo Juiz Interamericano Antônio Augusto Cançado Trindade nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte, era que os direitos humanos reconhecidos por tratados internacionais deveriam integrar o núcleo dos direitos fundamentais (Caldas, 2013, p.397). Dessa forma, para parte da doutrina, a prevalência entre norma interna e norma internacional deveria se basear não na superioridade hierárquica, mas na superioridade substancial (Caldas, 2013, p.397), ou seja, o intérprete precisa se orientar pelo princípio *pro homine* ou *pro persona*, privilegiando a norma que melhor proteja e beneficie os direitos humanos (Mazzuoli, 2018, p.79).

³¹ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II- prevalência dos direitos humanos” (Brasil, 1988).

³² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata; § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Brasil, 1998)

Posteriormente, algumas garantias provenientes de tratados internacionais de proteção dos direitos humanos passaram a colidir com a normativa interna, inclusive com a normativa constitucional. Galindo (2005) explica que a discussão relativa à prisão por dívida no Brasil levou o STF a decidir se a previsão contida no art. 5º, LXVII, da Constituição Federal, que permitia a prisão do depositário infiel, estava sintonizada com a CADH e com o Pacto de Direitos Civis e Políticos que proibiam a prisão no caso de descumprimento de obrigação contratual (p. 122). Na ocasião do julgamento do HC 72.131, *leading case* da matéria, em que o STF entendeu que prevalecia a norma constitucional que previa a prisão do do depositário infiel, se intensificaram os debates sobre a hierarquia dos tratados de direitos humanos³³ (Galindo, 2005, p.122). Nesse momento, a incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos era feita por meio de aprovação, via Decreto Legislativo, por maioria simples no Congresso, nos termos do art. 49, I, da Constituição Federal, e posterior ratificação (Mazzuoli, 2018, p.82).

O quórum simples de aprovação dos tratados, somado ao posicionamento do STF no caso supracitado, geravam dúvidas para a doutrina constitucional, que passou a sustentar a hipótese de que esses tratados deveriam estar no mesmo nível hierárquico que as normas ordinárias (natureza infraconstitucional) (Mazzuoli, 2018, p.82). Nesse mesmo sentido, o julgamento do HC 72.131 acabou por decidir também que a Convenção Americana de Direitos Humanos “teria estatuto de lei ordinária federal e, logo, deveria ser subordinada ao texto constitucional brasileiro” (Ramos, 2018, p.573, *epub*). Posteriormente, com o intuito de conciliar a visão majoritária do STF, que determinava a natureza equiparada à lei ordinária federal dos tratados internacionais, o voto do Ministro Sepúlveda Pertence no HC 79.785-RJ sustentou que os tratados de direitos humanos deveriam estar localizados acima das leis e abaixo da Constituição (Ramos, 2018, p.574, *epub*). Entretanto, para além de não haver aderência dos demais magistrados, a tese conciliatória do Ministro Sepúlveda apenas contribuiu para o debate de diferentes vertentes doutrinárias, que tentavam explicar ou reposicionar a hierarquia do tratado de direitos humanos na jurisdição brasileira. Sobressaíram-se quatro principais correntes interpretativas da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos, sendo estas: i) *status legal* (corrente minoritária na doutrina brasileira); ii) *status supralegal*; iii) *status*

³³ “Com efeito, é pacífico na jurisprudência desta Corte que os tratados internacionais que ingressam em nosso ordenamento jurídico tão somente com força de lei ordinária (...), não se les aplicando quando tendo eles entrado nossa ordem jurídica posteriormente à Constituição de 1988, o disposto no art.5º, §2, pela singela razão de que não se admite emenda constitucional realizada por meio de ratificação de tratado (HC 72.131, voto do Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, julgamento em 23-11-1995, Plenário, DJ de 1-8-2003)

constitucional; iv) *status* supraconstitucional (corrente minoritária na doutrina brasileira) (Gussoli, 2019, p.716).

De modo a cessar as dúvidas quanto à hierarquia e incorporação dos tratados de direitos humanos na jurisdição brasileira, foi editada a Emenda Constitucional n.º 45/2004, que acrescentou um novo parágrafo ao art. 5º, assim redigido: “§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (Brasil, 2004). Essa emenda não foi capaz de pôr fim à discussão que a deu origem (Galindo, 2005, p.126) e mais, tornou-se um dispositivo hierarquizador dos tratados de direitos humanos (Mazzuoli, 2018, p.83). Como explica André de Carvalho Ramos (2018), a alteração constitucional não trouxe entusiasmo aos defensores de direitos humanos em razão da condição de rito mais dificultoso, porque não houve esclarecimento quanto aos tratados anteriores à Emenda, além de ter trazido novas dúvidas em razão da redação, que, com a expressão “que forem”, indicava a existência de dois tipos de tratado de direitos humanos: os aprovados pelo rito de Emenda à Constituição e os aprovados pelo rito comum.

Por essas razões, o advento da Emenda Constitucional n.º 45/2004 renovou os debates doutrinários sobre o lugar do tratado de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro, agora concentrando os esforços em entender qual o *status* hierárquico dos tratados de direitos humanos aprovados antes da Emenda Constitucional n.º 45/2004 e depois, com o novo rito da Emenda. A Professora Flávia Piovesan (2018) defendeu que o art. 5º, § 2º garantia a natureza materialmente constitucional dos tratados incorporados antes da Emenda, enquanto os tratados que seguissem o novo rito adquiriram *status* constitucional formal e material (Piovesan, 2018). Dessa forma, o resultado de tratados de direitos humanos com *status* formal e material seria a inclusão destes enquanto cláusulas pétreas, não podendo serem excluídos do ordenamento jurídico brasileiro.

Contudo, apesar dos esforços da Professora Flávia Piovesan (2018), o STF fixou um entendimento distinto, sedimentando a Teoria do Duplo Estatuto. A mudança do posicionamento da Corte ocorreu com o julgamento do RE 466.343³⁴, em que a prisão civil por dívida, na hipótese de alienação fiduciária, foi novamente discutida com base no art. 7º, § 7º,

³⁴ Na mesma data os ministros também julgaram o RE 349.703-1 e o HC nº 87.585-8 (Almeida; Gomes, 2018, p.98).

da CADH (Normanton, 2021, p.100). Nessa ocasião, a Corte, por maioria³⁵, entendeu que “somente ostentam hierarquia constitucional os tratados de direitos humanos incorporados em conformidade com o rito previsto no art. 5º, § 3º da Constituição” (Almeida, Gomes, 2018, p.98). Dessa forma, as normas da CADH prevaleciam sobre os dispositivos infraconstitucionais, ocasionando um efeito paralisante sobre estes (Almeida, Gomes, 2018, p.98). Em síntese, a Teoria do Duplo Estatuto fixou o seguinte: “natureza constitucional, para os aprovados pelo rito do art. 5º, § 3; natureza supralegal para todos os demais, quer sejam anteriores ou posteriores à Emenda Constitucional n.º 45/2004 e que tenham sido aprovados por rito comum” (Ramos, 2018, p.579).

Valério de Oliveira Mazzuoli (2018) entende que, a partir da nova interpretação dada à Emenda Constitucional n.º 45/2004, não importa em qual momento o tratado de direitos humanos foi ratificado, porque em todos os casos, esses tratados terão “*status* de norma constitucional por integrar o núcleo material do bloco de constitucionalidade” (Mazzuoli, 2018, p.111). O bloco de constitucionalidade é entendido como um somatório do que se adiciona à Constituição escrita, servindo como um parâmetro hermenêutico de integração e ampliação dos direitos constitucionais (Normanton, 2021, p.103). Dessa forma, “as normas paramétricas de confronto no controle de constitucionalidade devem levar em consideração não só a Constituição, mas também os tratados celebrados pelo rito especial” (Ramos, 2018, p.587). Mazzuoli (2018) sintetiza essa explicação da seguinte maneira:

Materialmente constitucionais os tratados de direitos humanos (sejam eles anteriores ou posteriores à EC n.º45) já são, independentemente de qualquer aprovação qualificada; *formalmente constitucionais* somente serão se aprovados pela maioria dos votos estabelecida pelo art.5º, §3º, da Constituição (caso em que serão material e formalmente constitucionais), quando então tornar-se-ão, de *facto e de jure* insuscetíveis de denúncia pelo Presidente da República. No primeiro caso (tratados material e formalmente constitucionais), serão também paradigma de controle *concentrado* (ou da fiscalização *abstracta*) de convencionalidade. (Mazzuoli, 2018, p.111)

Conforme exposto, um dos efeitos da consagração da teoria do duplo³⁶ está na vinculação do Poder Judiciário para realização do controle de convencionalidade, “utilizando

³⁵ Como explicam Almeida e Gomes (2018): “O posicionamento do Ministro Celso de Mello nos três julgados mencionados, para o qual os tratados de direitos humanos, mesmo aqueles incorporados anteriormente à EC n.º 45, equiparam-se a Constituição Federal, integrando o ordenamento jurídico, como norma de caráter constitucional” (p.98).

³⁶ A interpretação da Emenda Constitucional n.º 45/2004 trouxe novas reflexões quanto à hierarquia da norma, mas também quanto ao processo de incorporação dos tratados de direitos humanos. André de Carvalho Ramos (2018) explica que o rito especial do art.5º, §3º não é obrigatório, e que alguns tratados internacionais como o Protocolo Facultativo a Convenção Contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes foram aprovados pelo rito simples. De outra forma, o Presidente pode solicitar que o Congresso adote

os tratados de direitos humanos como parâmetros supralegal ou mesmo equivalente à emenda constitucional” (Ramos, 2018, p.579, *epub*). É sobre o controle de convencionalidade e sua utilização na jurisdição que trataremos, enquanto um dos eixos teóricos da presente pesquisa. Por não haver ainda um conceito unânime sobre o que é controle de convencionalidade, qual seu procedimento ou método de exercício e nem mesmo quais são as consequências de sua aplicação ou quais sujeitos estão habilitados a aplicá-lo (Ramírez, 2016, p.175), especialmente em razão da heterogeneidade das teorias constitucionais dos países da América, dividiremos a Teoria do Controle de Convencionalidade entre aquilo que ela significa para o Sistema Interamericano e como a Teoria foi absorvida pela jurisdição brasileira.

1.3 CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

É comum que a discussão sobre o controle de convencionalidade se inicie a partir do ciclo de casos envolvendo as leis de anistia e violações de direitos durante os regimes militares na América Latina, como os casos *Almonacid Arellano vs. Chile*, *Olmedo Bustos e outros vs. Chile* e, no Brasil, o caso *Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*. Isso, porque a Corte IDH se debruçou sobre esses casos para desenvolver uma primeira fase do controle de convencionalidade, que parte de uma analogia com o controle de constitucionalidade no direito nacional (Torelly, 2017).

São nesses casos que se encontra o núcleo inicial da Teoria do Controle de Convencionalidade, razão pela qual diversos pesquisadores (Rothenburg, 2013; Caldas, 2013; Alcalá, 2013; Silva; Junior, 2015; Mazzuoli, 2018; Torres, 2018, Piucco, 2019; Archegas; Gussoli; Valle, 2021) analisaram os casos e conduziram investigação para compreender como reverberaram nos ordenamentos nacionais. Neste primeiro momento, o controle de convencionalidade aparece mais vinculado ao exercício da compatibilidade das normas internas com a CADH. A nossa pesquisa considera essas reflexões como um ponto já desenvolvido e, por isso, propõe analisar como a Teoria do Controle de Convencionalidade tem evoluído, empregando novas técnicas que vão além da mera análise da compatibilidade normativa e da analogia entre os controles de constitucionalidade dos sistemas domésticos. Por essa razão, buscaremos evidenciar como o controle de convencionalidade vem sendo utilizado para garantir

o rito especial, mas o Congresso quem decide sobre o quórum de aprovação e os turnos de votação (Ramos, 2018, p.581, *epub*). Por fim, cabe esclarecer ainda que o rito especial do art.5º, §3º não altera a natureza de tratado internacional, ou seja, o Presidente ainda deve ratificar o tratado de direitos humanos (Ramos, 2018, p.581, *epub*).

o cumprimento dos direitos previstos na Convenção, a implementação das decisões e sentenças emitidas pelo sistema interamericano e a harmonização da normativa nacional com o *corpus juris interamericano*.

1.3.1 A matriz internacional do controle de convencionalidade

Como explica Roa Roa (2022), é possível contar a história do controle de convencionalidade a partir de duas perspectivas. A primeira requer um regresso ao final da Segunda Guerra Mundial para se entender a construção dos mecanismos de coordenação entre tribunais nacionais e tribunais internacionais em sistemas de constitucionalismo multinível e sistemas complexos de constitucionalismo pluri-constitucional. Entretanto, o que nos interessa aqui é a segunda forma de compreender o controle de convencionalidade, qual seja, entender por que, entre os mecanismos de coordenação entre tribunais nacionais e internacionais, uma teoria do controle de convencionalidade se desenvolveu no sistema interamericano (Roa Roa, 2022).

Exercer um controle de convencionalidade enquanto compatibilização da norma nacional com uma convenção internacional não é criação da Corte IDH. Mazzuoli (2018) chama a atenção para o fato desse mecanismo ter aparecido pela primeira vez na França, em 1970, em deliberação do Conselho Constitucional francês. Adicionalmente, Laurence Burgorgue-Larsen (2022) aponta que tampouco o exercício do controle de convencionalidade está restrito ao SIDH e sua aplicação na América Latina, sendo possível observar um esforço atual dos tribunais europeus em exercer a compatibilidade das normas internas com a Convenção Europeia de Direitos Humanos. Entretanto, o que veremos é que no bojo da atividade jurisdicional da Corte IDH, construiu-se uma Teoria do Controle de Convencionalidade muito própria do Sistema Interamericano, para que pudesse ser aplicada em um continente marcado por violações de direitos humanos produzidas pelo próprio Estado (Abramovich, 2009).

1.3.1.1 A Criação judicial do controle de convencionalidade no Sistema Interamericano

Laurence Burgorgue-Larsen (2018) constrói uma metáfora para apresentar a criação do controle de convencionalidade na América Latina. A autora escreve que o desenvolvimento da Teoria do Controle de Convencionalidade ocorreu como uma “*waltz in three-quarter time*” (Burgorgue-Larsen, 2018), que poderia se dividir em três partes: i) Preparação, em que os juízes

interamericanos foram tecendo teses que serviriam de substrato para a construção da Teoria; ii) Revelação, em que os juízes começaram a apresentar a tese nas jurisprudências e iii) Consolidação, em que haveria uma adesão ao conceito e reprodução da teoria nos casos.

Na fase de Preparação, que marca o primeiro tempo dessa valsa, encontra-se o embrião da Teoria do Controle de Convencionalidade, nos votos apartados desenvolvidos pelos magistrados interamericanos. Como recorda André de Carvalho Ramos ([s.d]), a primeira vez em que a expressão “controle de convencionalidade” foi utilizada na jurisprudência interamericana foi no julgamento do caso *Myrna Mack Chang v. Guatemala* (2003). Como sintetiza Legale *et al* (2018), o caso tratava do assassinato de Myrna Mack Chang, em 1990, na Guatemala, em meio a um contexto político instável, em razão da guerra civil que tomava a nação. A morte de Myrna Mack Chang foi resultado do plano da inteligência militar guatemalteca, a mando do Estado Mayor Presidencial, um órgão militar. Diante da dificuldade em acessar a justiça, em razão das ameaças e violências do Estado da Guatemala, a família da vítima fez com que o pedido chegasse até o SIDH. Em sentença, a Corte IDH entendeu que o Estado da Guatemala violou o direito à vida consagrado no artigo 4(1) da CADH, bem como violou o direito a um julgamento justo e à proteção judicial, previstos nos arts. 8º e 25 da CADH. Em seu parecer separado, o Juiz Sergio García Ramírez, na seção dedicada a esclarecer sobre restrições e reservas do Estado, enfatiza que os Estados devem cumprir as obrigações derivadas de tratados e convenções internacionais. O juiz explicou que os Estados não podem se escusar da responsabilidade internacional por condutas que violam as cláusulas acordadas, alegando disposições internas sobre separação de poderes como justificativa para não serem responsabilizados. Por outra forma, explicou o Juiz que o Estado não pode ser fragmentado frente às responsabilidades internacionais, de modo a se eximir do controle de convencionalidade realizado pela Corte. Em *ipsis litteris* trecho do voto do Juiz:

27. Para los efectos de la Convención Americana y del ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, el Estado viene a cuentas en forma integral, como un todo. En este orden, la responsabilidad es global, atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno. No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar ante la Corte sólo a uno o algunos de sus órganos, entregar a éstos la representación del Estado en el juicio --sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto-- y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del “control de convencionalidad” que trae consigo la jurisdicción de la Corte internacional (Corte IDH, 2003, p.165).

Dessa forma, na primeira utilização do conceito, o Juiz Ramírez apresenta o núcleo que comporá a aplicação clássica do controle de convencionalidade: o Estado é visto como um

todo perante o tribunal internacional, sendo responsável pelos atos de suas instituições (Burgorgue-Larsen, 2018).

Um segundo passo dado pelo Juiz Sérgio Ramírez, em direção à construção da Teoria do Controle de Convencionalidade, foi comparar a Corte Interamericana com uma Corte Constitucional (Burgorgue-Larsen, 2018). Essa argumentação foi constantemente reforçada pelo Juiz em seus votos apartados, podendo ser encontrada no caso *Tibi v. Ecuador* (2004)³⁷, no caso *López Álvarez v. Honduras* (2006)³⁸ e no caso *Vargas Areco v. Paraguai* (2006)³⁹. Era preciso sedimentar que a Corte Interamericana não funciona como uma quarta instância, porque a jurisdição internacional objetiva confrontar as ações do Estado com os parâmetros internacionais, ou seja, cabe à Corte IDH exercer um controle de convencionalidade. Além disso, conforme explica Torelly (2017), as opiniões apartadas que se constroem como base da Teoria apresentam um duplo movimento. Defendem a expansão do mandato da Corte Interamericana ao mesmo tempo em que se preocupam com o limite da jurisdição da Corte.

Estabelecido os fundamentos, o Juiz Sérgio Ramírez finalmente apresenta a Teoria do Controle de Convencionalidade no caso *Almonacid Arellano v. Chile*. Como explica Lazcano e Soulé (2020, p.35), o que torna a sentença de *Almonacid Arellano* distinta das manifestações anteriores é que, dessa vez, não se trata de mera descrição da atividade da Corte, atribuindo a competência para o exercício do controle de convencionalidade para os juízes dos Estados partes da SIDH. Não sem razão, Burgorgue-Larsen (2018) denomina esse momento como a

³⁷ “Dicho de otra manera, si los tribunales constitucionales controlan la “constitucionalidad”, el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la “convencionalidad” de esos actos. A través del control de constitucionalidad, los órganos internos procuran conformar la actividad del poder público --y, eventualmente, de otros agentes sociales-- al orden que entraña el Estado de Derecho en una sociedad democrática. El tribunal interamericano, por su parte, pretende conformar esa actividad al orden internacional acogido en la convención fundadora de la jurisdicción interamericana y aceptado por los Estados partes en ejercicio de su soberanía” (Corte IDH, 2004, p. 115).

³⁸ “Al analizar la complejidad del asunto, la Corte que verifica la compatibilidad entre la conducta del Estado y las disposiciones de la Convención --es decir, el órgano que practica el “control de convencionalidad”-- debe explorar las circunstancias de jure y de facto del caso. Es posible que el análisis jurídico sea relativamente sencillo, una vez establecidos los hechos acerca de los cuales se ha producido el litigio, pero éstos pueden ser extraordinariamente complejos y hallarse sujetos a pruebas difíciles, necesariamente prolongadas o de complicada, costosa, azarosa o tardía recaudación. También puede suceder lo contrario: relativa claridad y sencillez de los hechos, en contraste con problemas severos en la apreciación jurídica o en la calificación de aquéllos: pareceres encontrados, jurisprudencia cambiante, legislación incierta, razones atendibles en sentidos diferentes o discrepantes” (Corte IDH, 2006, p. 83).

³⁹ “La Corte Interamericana, que tiene a su cargo el “control de convencionalidad” fundado en la confrontación entre el hecho realizado y las normas de la Convención Americana, no puede, ni pretende --jamás lo ha hecho--, convertirse en una nueva y última instancia para conocer la controversia suscitada en el orden interno. La expresión de que el Tribunal interamericano constituye una tercera o cuarta instancia, y en todo caso una última instancia, obedece a una percepción popular, cuyos motivos son comprensibles, pero no corresponde a la competencia del Tribunal, a la relación jurídica controvertida en éste, a los sujetos del proceso respectivo y a las características del juicio internacional sobre derechos humanos” (Corte IDH, 2006, p.50).

Revelação, que compõe o segundo tempo da valsa, quando os demais juízes da Corte também são convencidos da Teoria.

Em *Almonacid Arellano v. Chile*, a Corte IDH foi convocada a se pronunciar sobre a vigência do Decreto Lei n.º 2.191, Lei de Anistia, após o Estado chileno haver ratificado a Convenção Interamericana e sobre se a execução extrajudicial do Sr. Almonacid Arellano, cometida pela polícia chilena, seria classificada como um crime de lesa humanidade. A Corte entendeu que o Decreto apresentou um obstáculo para a investigação, porque, embora a Corte já houvesse manifestado-se contrária às leis de autoanistia, o Poder Judiciário chileno aplicava norma violadora da CADH. De modo que, com a aplicação do Decreto Lei n.º 2.191, as investigações sobre o caso foram encerradas e o processo foi arquivado (Corte IDH, 2006, p.56). Quanto à desconformidade entre a normativa interna e a CADH, a Corte esclareceu que:

124. A Corte tem consciência de que os juízes e tribunais internos estão sujeitos ao império da lei e, por isso, são obrigados a aplicar as disposições vigentes no ordenamento jurídico. Mas quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato estatal, também estão submetidos a ela, o que os obriga a velar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam diminuídos pela aplicação de leis contrárias a seu objeto e a seu fim e que, desde o início, carecem de efeitos jurídicos. Em outras palavras, o Poder Judiciário deve exercer uma espécie de “controle de convencionalidade” entre as normas jurídicas internas aplicadas a casos concretos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Nesta tarefa, o Poder Judiciário deve levar em conta não apenas o tratado, mas também a interpretação que a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana, fez do mesmo (Corte IDH, p.52)

Aqui surge o primeiro contorno jurisprudencial, em que “a Corte passa a desenvolver a interpretação da extensão dos comandos normativos constantes nos artigos 1.1 e 2º da Convenção Americana” (Torelly, 2017, p.322). A evolução da interpretação dos arts. 1.1 e 2º é a disposição-chave para entender as origens e os fundamentos da doutrina do controle de convencionalidade, que partem das obrigações gerais do Estado em assegurar a eficácia da CADH em nível doméstico. Pablo González-Domínguez (2018) explica que, anteriormente, o art. 2º era interpretado de modo programático e orientativo, o que o diferenciava do art. 1º da CADH⁴⁰. Especialmente porque, a redação do art. 2º da CADH, ao vincular o Estado ao dever de adotar disposições em seu direito interno para concretizar os direitos humanos, por meio de medidas legislativas ou de “qualquer outra natureza”, não apresenta de modo claro quais as medidas que os Estados devem tomar para cumprir a obrigação de respeitar direitos (art. 1º da

⁴⁰ Em *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (1998), a Corte precisou examinar se um determinado ato praticado pelo Estado violava a CADH, de modo a ser possível atribuir responsabilidade internacional a esse. A Corte, para tanto, fundamentou sua argumentação sob os arts. 1 e 2 da CADH, mas no §168 da sentença, determinou que as disposições do art.1 seriam mais imediatas (Corte IDH, 1998, p. 35).

CADH). Essa generalidade na redação fez com que a interpretação inicial do dispositivo afastasse a competência da Corte para avaliar qual tipo de medida os Estados deveriam adotar para cumprir o art. 2º (González-Domínguez, 2018).

No caso *Almonacid*, no entanto, a Corte vincula o conceito de controle de convencionalidade ao termo “outra medida”, disposto na redação do art. 2º, que as autoridades estatais devem tomar para “garantir”, conforme dispõe o art. 1.1, a proteção dos direitos e liberdades reconhecidos, não somente pela CADH, mas também pelo Corpus Juris Interamericano (González-Domínguez, 2018). Dessa forma, o art. 2º passa a desempenhar uma natureza prescritiva, de modo que, agora, os Estados poderiam ser declarados internacionalmente responsáveis pela legislação adotada em nível doméstico (González-Domínguez, 2018).

Após a adesão do corpo de juízes e revelação da teoria, tem início a fase de consolidação da Teoria do Controle de Convencionalidade. Burgorgue-Larsen (2018) explica que, nessa terceira fase, a Corte combinou duas estratégias para consolidar a Teoria do Controle de Convencionalidade: i) ênfase na necessidade de os juízes nacionais aplicarem a Teoria e ii) a utilização das opiniões apartadas para a delimitação do contorno da Teoria. Dessa forma, no caso *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Peru* (2006), a Corte IDH delimita o contorno de como a Teoria deverá ser utilizada no âmbito nacional:

128. Quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes também estão submetidos a ele, o que os obriga a garantir que o efeito útil da Convenção não seja reduzido ou anulado pela aplicação de leis contrárias às suas disposições, objeto e finalidade. Em outras palavras, os órgãos do Poder Judiciário devem exercer não apenas um controle de constitucionalidade, mas também um controle de 'convencionalidade' *ex officio* entre as normas internas e a Convenção Americana, evidentemente no âmbito de suas respectivas competências e das regulamentações processuais correspondentes. Esta função não deve ser limitada exclusivamente pelas manifestações ou atos das partes em cada caso concreto, embora também não implique que esse controle deva ser exercido sempre, sem considerar outros pressupostos formais e materiais de admissibilidade e procedência desse tipo de ações (Corte IDH, 2006, p.47, tradução livre).

Percebemos, então, que a Teoria do Controle de Convencionalidade foi se desenvolvendo a partir da atividade jurisdicional da Corte IDH, para a construção de uma ferramenta que permitisse ao Estados “sedimentar as obrigações de garantia de direitos humanos no âmbito interno, através da verificação da conformidade das normas e práticas nacionais, com a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e sua jurisprudência” (Nash R., 2009, p.4, tradução livre). Com o desenvolvimento da doutrina, a Corte foi estendendo a responsabilidade para a aplicação do controle de convencionalidade por diferentes

membros do Poder Judiciário, conforme se extrai do caso *Rochac Hernández vs. El Salvador* (2014):

244. Por outro lado, a Corte considera pertinente ordenar ao Estado que implemente, em um prazo razoável, programas permanentes de direitos humanos direcionados a policiais, promotores, juízes e militares, assim como a funcionários responsáveis pelo atendimento a familiares e vítimas de desaparecimento forçado de pessoas. Nesses programas, deve-se incluir o tema dos direitos humanos de meninas e meninos desaparecidos durante o conflito armado interno e do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, bem como do controle de convencionalidade (Corte IDH, 2014, p.77).

Essa ampliação dos sujeitos da obrigação de realizar o controle de convencionalidade fez com que a doutrina entendesse haver um controle difuso e um controle concentrado de convencionalidade. Lazcano e Soulé (2020) explicam que a importância de construir um controle de convencionalidade difuso é a possibilidade de fazer com que os juízes nacionais se tornem juízes interamericanos e apliquem as normativas de proteção dos direitos humanos. Por essa razão, González-Domínguez (2017, p.68) categoriza o controle de convencionalidade difuso como “*extenso, vertical y general*” e afirmar que, por essa razão, deve alcançar todas as autoridades do Estado, tanto as pertencentes ao Poder Executivo, quanto ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário.

A existência de uma separação entre controle difuso e controle concentrado, na matriz internacional do controle de convencionalidade, constrói o que Lazcano e Soulé (2020) chamam de níveis de controle de convencionalidade. Explique-se: compete inicialmente aos Estados, respeitando sua organização e assimilação interna do direito internacional, aplicar o controle de convencionalidade; em um segundo nível, seguindo o processo interamericano, a matéria poderá ser analisada inicialmente pela CIDH e posteriormente pela Corte IDH (Lazcano; Soulé, 2020, p.28-30). Em simplificação dos níveis do controle de convencionalidade, tem-se a Figura 1:

Figura 1 Níveis de controle de convencionalidade



Fonte: Adaptado de Lazcano e Soulé (2020)

Dessa forma, temos que o controle de convencionalidade é uma obrigação, um dever, imposta aos Estados e seu corpo de juízes e de autoridades gerais (Ramirez, 2015, p.142), de tornar a normativa nacional e sua interpretação compatíveis com a CADH e com os instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos. Além disso, para um exercício do controle de convencionalidade é preciso que seja levado em consideração o *bloco de convencionalidade*, composto pela jurisprudência da Corte IDH, pelas garantias expedidas nas medidas cautelares e provisórias, relatórios, recomendações e observações expedidas pela CIDH (Marín, 2013, p.12).

González-Domínguez (2017) por sua vez, apresenta que o exercício do controle de convencionalidade não se resume somente à compatibilização das normas ou interpretação conforme o *Corpus Juris Interamericano*. O autor apresenta cinco maneiras de exercício do controle de convencionalidade, são elas:

- (i) realizar uma 'interpretação conforme' entre as leis nacionais e o Corpus Juris Interamericano, sempre que a norma nacional não esteja de acordo com as obrigações internacionais do Estado; (ii) não aplicar a norma que não possa ser interpretada de conformidade com os mencionados padrões interamericanos, sempre que a autoridade tenha a competência para proceder a essa 'não aplicação'; (iii) criar normas que permitam a efetividade da Convenção Americana e da jurisprudência da Corte, quando uma autoridade atuar materialmente como legislador; (iv) utilizar o controle de convencionalidade como uma técnica que permita o devido cumprimento das sentenças da Corte nos casos em que o Estado ao qual a autoridade pertence tenha sido condenado; e (v) agir de maneira positiva e suprir as deficiências da legislação penal nacional, para assim evitar a impunidade em casos de desaparecimento forçado de pessoas (González-Domínguez, 2017, p.69).

O modelo plural de aplicação do controle de convencionalidade acompanha a variedade de agentes que podem exercer o controle, além das especificidades de atuação dos casos concretos. O que fica nítido é que a Teoria do Controle de Convencionalidade é uma

teoria viva dentro da jurisdição interamericana, sendo progressivamente desenvolvida pela Corte Interamericana (González-Domínguez, 2017, p.69).

1.3.1.2 Fundamentos jurídicos do controle de convencionalidade

Como apresentado, o controle de convencionalidade tem base legal nos arts. 1º e 2º da CADH, porém o controle também possui uma fundamentação jurídica que se extrai de princípios do direito internacional e de outros documentos normativos. Nestor Pedro Sagüés (2010) argumenta que os fundamentos jurídicos que sustentam o controle de convencionalidade são: i) a boa-fé das obrigações do direito internacional; ii) o art. 27 da Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados e iii) o princípio da máxima efetividade e efeito útil. Aos fundamentos jurídicos propostos por Sagüés (2010), acrescentamos também o princípio *pro persona*, — também chamado de princípio *pro homine* — que deve guiar as interpretações normativas de modo sempre mais favorável à pessoa humana. Como explica Cançado Trindade (2017), os princípios de direito internacional são vetores que orientam o conteúdo geral do direito. Os princípios são “como pilares básicos do sistema jurídico internacional (assim como de qualquer sistema jurídico)” e que “dão expressão à *idée de droit*, e, além disso, à *idée de justice*, refletindo a consciência da humanidade” (Trindade, 2017, p.15, *epub*).

Pablo González-Domínguez (2017, p.70) explica que o exercício do controle de convencionalidade é garantido pela obrigação de cumprir de boa fé, previsão contida no art. 26 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Essa Convenção também estabelece, em seu art. 27, que os Estados não podem invocar as disposições de direito interno como justificar o descumprimento de uma obrigação fixada por um tratado (González-Domínguez, 2017, p.70). Complementarmente, a CADH assevera no art. 68 (1) a obrigação dos Estados partes de cumprir com as decisões da Corte, além de prever, em seu art. 29, o princípio *pro persona* (González-Domínguez, 2017, p.70)

É necessário esclarecer as semelhanças e especificidades entre o princípio da máxima efetividade e o princípio *pro persona*. Mônica Pinto (1997) explica que o princípio *pro persona* funciona como um critério hermenêutico orientador dos direitos humanos, que determina que deve prevalecer a norma mais ampla ou a interpretação mais extensiva para proteger direitos. De outro modo, Netto (2018) entende que a máxima efetividade concerne à aplicabilidade imediata dos direitos humanos protegidos na Constituição. Esse princípio se difere do princípio

pro persona, porque a máxima efetividade só é consumada quando mais de uma interpretação pode ser extraída do mesmo enunciado (Netto, 2018, p.31).

Netto (2018, p.32) nos recorda que a CADH, em seu art. 1º, “estipula a aplicabilidade geral e imediata dos direitos protegidos por ela”, enquanto em seu art. 2º, “impõe ao Estado a obrigação de adequar o seu ordenamento interno às disposições da CADH”. Estes artigos, portanto, impõem deveres particulares para os Estados (Netto, 2018, p.32), assegurando efeito útil, conforme já entendeu a Corte IDH em outras ocasiões⁴¹. Entretanto, esses princípios não se confundem com o controle de convencionalidade, mas devem ser observados pelos magistrados no momento da aplicação do controle, optando sempre pela proteção mais benéfica ao indivíduo (Netto, 2018, p.34). Como bem apresenta Netto (2018, p.35):

Tanto o postulado do controle de convencionalidade quanto o princípio *pro persona* tratam da interação entre os ordenamentos interno e internacional. Enquanto o primeiro visa a garantir o cumprimento do direito internacional, e que o direito interno esteja a ele adequado; o segundo se trata de critério hermenêutico que complementará o controle de convencionalidade, e que pode fazer com que tal exame de compatibilidade executado no âmbito do controle de convencionalidade resulte na prevalência de norma interna, quando mais benéfica que a normativa internacional que tutela o mesmo direito protegido, pois, como vimos anteriormente, o DIDH representa garantia mínima à pessoa humana, que pode ser ampliada pela normativa de direito interno. E se o ordenamento interno estabelece proteção maior do que a estipulada por tal garantia mínima do DIDH, é certo que está compatível com o DIDH.

Assim, percebemos que os princípios do direito internacional “iluminam a interpretação e aplicação do direito internacional como um todo, integrando o seu próprio *substratum*, e identificando-se com os próprios fundamentos do sistema jurídico internacional” (Trindade, 2017, p.15, *epub*). Como permeiam todo o ordenamento jurídico, também compõem parte da construção da doutrina, “sendo essenciais para a busca da justiça pela humanidade e de importância fundamental para a construção do direito internacional dos direitos humanos” (Trindade, 2017, p.15, *epub*).

⁴¹ Netto (2018), destaca que na sentença *Heliodoro Portugal vs. Panamá* (2008), a Corte IDH entendeu que: “179. En relación con la obligación general de adecuar la normativa interna a la Convención, la Corte ha afirmado en varias oportunidades que “[e]n el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas”. En la Convención Americana este principio es recogido en su artículo 2, que establece la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma, para garantizar los derechos en ella reconocidos, lo cual implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio de *effet utile*). 180. La Corte ha interpretado que tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. (...)” (Corte IDH, 2008, p.8).

1.3.1.3 Finalidades e Efeitos da Aplicação do Controle de Convencionalidade

A obrigação de aplicar o controle de convencionalidade resulta em alguns efeitos. Rivas (2017) destaca três importantes contribuições dessa aplicação: i) a prevenção da violação de direitos humanos e do descumprimento das obrigações do Estado; ii) fortalecimento do diálogo entre as Cortes e iii) consolidação do *ius commune interamericano*. Sobre essas contribuições, nos debruçamos a seguir.

Para Rivas (2017), o caráter de prevenção da violação de direitos humanos reside na possibilidade de aplicação do controle por parte dos juízes nacionais ou das autoridades públicas. Se os juízes nacionais aplicassem diretamente a CADH, não seria necessário se valer do caráter complementar ou subsidiário do direito internacional para acessar a jurisdição interamericana e fazer com que os juízes da Corte IDH condenem o Estado parte da Convenção por violação de direitos humanos (Rivas, 2017, p.70). Nesse aspecto de prevenção de violações e controle de convencionalidade, também estão as opiniões consultivas, que funcionam como controle de convencionalidade preventivo, conforme já mencionado na seção anterior.

Quanto ao diálogo entre Cortes, Almeida (2019) explica que se trata de uma interação judicial, que não se limita à troca de opiniões entre tribunais, contemplando também uma referência às decisões proferidas por outras Cortes. Ainda, explica Almeida (2019, p.2) que esse diálogo é muito mais um monólogo, porque se trata de uma Corte que utiliza de um precedente estrangeiro para embasar sua decisão, sem que haja qualquer oportunidade de réplica ou de engajamento entre esses tribunais. O diálogo entre as Cortes pode acontecer de modo horizontal ou vertical, em que “o diálogo horizontal se dará por meio do desenvolvimento de canais e instrumentos de cooperação internacional em matéria judicial” (Ramires; Gomes, 2015, p.317), enquanto o “diálogo vertical se dará quer pelo exercício primário do controle difuso de convencionalidade, quer pela submissão ao *satre decisis* interamericano” (Ramires; Gomes, 2015, p.317).

Para isso, é preciso que os tribunais nacionais entendam que a jurisprudência da Corte IDH são fontes do direito e que precisam ser mobilizadas na construção de uma cultura jurídica comum (Rivas, 2017), o que significa construir *ius commune interamericano*.

1.3.2 Matriz nacional do controle de convencionalidade

A Corte IDH também atribuiu a aplicação do controle de convencionalidade aos magistrados nacionais, que devem exercitar o controle de acordo com suas competências e com os limites institucionais observados em cada país (Ramírez, 2015, p.141-142). Partindo das explicações apresentadas sobre o *status* dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico, nos cabe agora compreender como a Teoria do Controle de Convencionalidade, que acaba de ser apresentada, foi incorporada pela doutrina e jurisprudência brasileiras. Para Mazzuoli (2009), a Emenda Constitucional n.º 45/2004, ao possibilitar que os tratados de direitos humanos sejam equivalentes às Emendas Constitucionais, observado o rito do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, já mencionado anteriormente, possibilitou a “compatibilização da produção normativa doméstica com os tratados de direitos humanos ratificados pelo governo e em vigor no país” (Mazzuoli, 2009, p.237), por via do controle de convencionalidade. Mazzuoli (2009, p.237) explica ainda que:

Em outras palavras, se os tratados de direitos humanos têm “status de norma constitucional”, nos termos do art. 5º, § 2º da Constituição, ou se são “equivalentes às emendas constitucionais”, posto que aprovados pela maioria qualificada prevista no art. 5º, § 3º da mesma Carta, significa que podem eles ser paradigma de controle das normas infraconstitucionais no Brasil. Ocorre que os tratados internacionais comuns (que versam temas alheios aos direitos humanos) também têm status superior ao das leis internas. Se bem que não equiparados às normas constitucionais, os instrumentos convencionais comuns têm status supralegal no Brasil, posto não poderem ser revogados por lei interna posterior, como estão a demonstrar vários dispositivos da própria legislação infraconstitucional brasileira, dentre eles o art. 98 do Código Tributário Nacional. Neste último caso, tais tratados (comuns) também servem de paradigma ao controle das normas infraconstitucionais, posto estarem situados acima delas, com a única diferença (em relação aos tratados de direitos humanos) que não servirão de paradigma do controle de convencionalidade (expressão reservada aos tratados com nível constitucional), mas do controle de legalidade das normas infraconstitucionais.

Dessa forma, para Mazzuoli (2009), as normas infraconstitucionais precisam estar compatíveis com a Constituição, com os tratados de direitos humanos ratificados pelo Estado e com os tratados internacionais, ou seja, “não basta a norma infraconstitucional ser compatível com a Constituição é incompatível com um tratado ratificado pelo Brasil” (Mazzuoli, 2009, p.258). Quando a norma nacional é incompatível com os tratados de direitos humanos, ela deverá passar pelo crivo do controle de convencionalidade.

André de Carvalho Ramos (2018, p.589, *epub*), por sua vez, entende que o controle de convencionalidade consiste na análise da compatibilidade dos atos internos, sejam eles comissivos ou omissivos, em face de normas internacionais. Para Ramos (2018, p.590-591,

epub), enquanto o controle de convencionalidade de matriz internacional é exercido pelas Cortes Internacionais com competência para interpretar os tratados de direitos humanos, o controle de convencionalidade de matriz nacional deve ser efetuada pelos juízos ordinários, pelas autoridades administrativas, por membros do Ministério Público e Defensoria Pública, podendo ser realizado inclusive pelo Poder Legislativo, através do controle preventivo de convencionalidade, durante a etapa de análise de projetos de lei.

O STF, no julgamento da ADI 815, entendeu que a Corte não tem jurisdição para fiscalizar normas do constituinte originário. Isso significa que, quanto ao parâmetro de confronto e objeto do controle (Ramos, 2018, p.591, *epub*), o controle de convencionalidade de matriz nacional não pode submeter uma norma do Poder Constituinte Originário para a análise de compatibilidade com os tratados de direitos humanos (Ramos, 2018, p.592, *epub*), diferentemente do que tem feito a Corte IDH, que pode fiscalizar todas as normas de direito interno em face da CADH. Além disso, para o direito internacional, os tratados de direitos humanos devem ser lidos enquanto normas paramétricas superiores, inclusive superiores às próprias constituições (Ramos, 2018, p.592). O mesmo não ocorre no ordenamento jurídico brasileiro, porque a Emenda Constitucional n°45/2004 fez com que os tratados de direitos humanos no Brasil possuíssem diferentes *status* hierárquicos (Ramos, 2018, p.592).

O exercício do controle de convencionalidade requer uma compatibilidade entre as interpretações que a Corte IDH faz da CADH e que o STF faz da CADH. Para isso, é necessário que as Cortes estejam em constante diálogo, para que se evitem interpretações equivocadas e para que se impeça a violação de direitos humanos.

Conforme apresentado, o diálogo entre cortes (Landa, 2016; Ramos, 2018; Oliveira, 2019; Almeida, 2019) é uma importante ferramenta para compatibilizar a interpretação da normativa nacional com os tratados de direitos humanos, em um exercício do controle de convencionalidade. Entretanto, estudos empíricos (CNJ, 2021; Da Silva, 2021; Farias; Filho, 2020) têm demonstrado que o Poder Judiciário brasileiro ainda tem se engajado pouco com a jurisprudência interamericana e que, por vezes, os engajamentos são superficiais e acríticos (Da Silva, 2021). O que os estudos têm apontado é que persiste uma cultura jurídica resistente à aplicação dos direitos humanos, que tem dificuldade para incorporar os parâmetros internacionais para a promoção da igualdade e do combate à discriminação (CNJ, 2021, p.34).

A baixa adesão dos magistrados — não somente dos magistrados brasileiros, mas dos juízes nacionais americanos, como um todo — diante do dever de exercício do controle de convencionalidade, por parte dos magistrados brasileiros, e da necessidade de se promover a aplicação da jurisprudência Interamericana, fez com que a própria Corte IDH, em 2015,

ordenasse a criação de programas de capacitação em direitos humanos e controle de convencionalidade para juízes e agentes públicos⁴². Diante disso, o CNJ, na Recomendação n.º 123 de 07/01/2022, recomendou aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro “a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos” (CNJ, 2022) e da necessidade de se realizar um controle de convencionalidade das normativas nacionais (CNJ, 2022).

CONCLUSÃO PARCIAL

O capítulo inaugural desta dissertação teve como ponto de partida o SIDH, que foi apresentado sob um aspecto histórico e normativo desde uma perspectiva das garantias das pessoas privadas de liberdade. Dessa forma, buscou-se analisar a atuação da CIDH e da Corte IDH, a partir dos casos envolvendo institutos penais e o direito das PPL.

Foi observado que o SIDH tem um importante papel na América Latina, cujas sociedades estão marcadas por desigualdades sociais, econômicas e raciais, e que ainda existem resquícios de políticas ditatoriais na região, que sobrevivem com o afastamento e desconfiança que persiste frente ao SIDH. Esses aspectos afetam diretamente as pessoas privadas de liberdade, grupo majoritariamente formado por jovens negros e pobres, submetidos a políticas de segurança pública herdadas do período ditatorial e afastadas do conceito de segurança cidadã. Por essa razão, a criação da CIDH, com as funções de fiscalizar e construir recomendações e pareceres, contribui para denunciar as violações de direitos na região.

Já a Corte IDH, por depender da adesão dos Estados à sua jurisdição contenciosa, tem sua atuação restrita, mas expede decisões de caráter vinculante. Quanto à atuação da Corte IDH, foi destacado aqui o caso *Damião Ximenes Lopes*, em que os juízes constroem o conceito de

⁴² No caso *Ruano Torres y Otros Vs. El Salvador* (2015), a Corte determinou que: “229. Esta Corte ha establecido que la capacitación de funcionarios públicos es una medida importante para garantizar la no repetición de los hechos que generaron las violaciones, y ha ordenado la capacitación de policías, fiscales, y jueces en materia de prevención, investigación y sanción de la tortura en varios casos. En el caso *Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*, esta Corte ordenó la creación de un programa o curso permanente y obligatorio sobre derechos humanos, incluyendo la perspectiva de género y niñez, destinado a la Fuerza Armada de El Salvador. En el Caso *Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador* ordenó la implementación de programas permanentes de derechos humanos dirigidos a policías, fiscales, jueces y militares, así como a funcionarios encargados de la atención a familiares y víctimas de desaparición forzada de personas, en los cuales se incluya el tema de los derechos humanos de niñas y niños desaparecidos durante el conflicto armado interno y del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, así como del control de convencionalidad. Hasta la fecha, la Corte no ha ordenado ningún programa de capacitación relativo a la investigación y documentación eficaces de la tortura, dirigido a la Policía Nacional Civil y/o a los órganos relacionados con el sistema de administración de justicia en El Salvador” (Corte IDH, 2015).

Estado garantidor, que se trata do dever de garantir a dignidade das pessoas que estão sob custódia, seja porque de alguma forma possuem limitações em suas capacidades civis, ou porque tiveram suas liberdades suspensas temporariamente. Tanto nos casos contenciosos, como nos casos consultivos, a Corte IDH realiza uma interpretação da CADH, que deverá auxiliar os Estados na construção de políticas que promovam os direitos das PPL ou que reestruturem políticas, apontadas pela Corte IDH, como violadoras de direitos.

Em um segundo momento do capítulo, apresentou-se como a CADH foi incorporada pela jurisdição brasileira, a partir das explicações quanto à incorporação da jurisdição internacional no ordenamento jurídico. A partir dos estudos conduzidos, observou-se que, embora a Constituição de 1988 houvesse sido planejada para incorporar os tratados internacionais de direitos humanos, a resistência do Poder Judiciário e a Emenda Constitucional n.º 45 acabaram por dificultar a incorporação da jurisdição internacional.

Como pode ser observado, o Direito Internacional “adota um unilateralismo internacionalista que não admite que suas normas sejam descumpridas sob a escusa de óbices internos” (Ramos, 2012, p.498). Entretanto, a persistência de violação de direitos humanos na região e o descumprimento das normativas internacionais e dos parâmetros de proteção dos direitos humanos fizeram com que a Corte IDH desenvolvesse estratégias e mecanismos para vincular os Estados à obrigação internacional de proteger os direitos humanos. É nesse contexto que se insere a Teoria do Controle de Convencionalidade.

Se anteriormente a Teoria do Controle de Convencionalidade estava associada à necessidade de compatibilização das normativas internas com a CADH, especialmente as leis de autoanistia após períodos ditatoriais na América Latina, atualmente a Teoria do Controle de Convencionalidade está associada ao exercício de compatibilizar as normas, os atos administrativos e as políticas adotadas pelos Estados e praticadas pelos agentes públicos aos parâmetros internacionais de proteção. Desde que a Corte Interamericana entendeu que a possibilidade de aplicação do controle de convencionalidade não deve se restringir ao Poder Judiciário, a possibilidade de sua aplicação também deve se estender às atividades exercidas por esses novos agentes legitimados para exercer a fiscalização da convencionalidade.

CAPÍTULO 2. PANORAMA DO SISTEMA PRISIONAL: RECORDAÇÕES DA CASA DOS MORTOS

“Além desse portão, havia o mundo luminoso da liberdade. E, de dentro, aquele mundo nos parecia como um conto de fadas, como uma miragem. O nosso mundo nada tinha de análogo com esse outro: eram leis, costumes, hábitos característicos, uma casa morta-viva, uma vida à parte de homens à parte. E é esse recanto que desejo descrever” (Dostoiévski, 2020, p.19)

A epígrafe que inicia este capítulo é parte da novela “Recordações da Casa dos Mortos”, escrita por Dostoiévski com traços autobiográficos, valendo-se de sua experiência no período em que esteve preso em Omsk. Em sua obra, o autor russo descreve o cárcere como um lugar de exclusão e de produção de morte em vida. Chama a atenção notar que, em que pese tenha sido escrita por volta de 1855, diversos trechos da contextualização do ambiente prisional, descrita pela visão de dentro dos muros, poderiam perfeitamente referir-se às prisões da América Latina, em qualquer época.

Embora as prisões já nasçam tortas e quebradas (Maia; Neto; Costa, 2009), os discursos políticos dividem-se entre defensores de uma reforma prisional, que acreditam poder corrigir as prisões para finalmente torná-las um ambiente de recuperação e ressocialização de indivíduos — que muitas vezes nunca foram socializados —, e propositores do enfrentamento ou mesmo da abolição do sistema prisional (Davis, 2018; Mathiesen, 2003). Persistem, no entanto, os discursos de desumanização, de reivindicação da vingança privada, de desconsideração de garantias fundamentais. É a lei da tolerância zero, dos que se esquecem que “ninguém está livre de ser preso”.

A ideia de escrever sobre a realidade do cárcere e os direitos humanos para as pessoas privadas de liberdade surge como reação ao cenário de violação de direitos humanos e na efervescência de discursos políticos punitivistas (Pinto, 2020). Em 2019, o Brasil assistiu à exoneração de 11 peritos que atuavam no Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à tortura (Brasil, 2019) e posteriormente, à nomeação de militares para o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Estadão, 2021) — como será explicado adiante, dois órgãos autônomos responsáveis pela fiscalização das unidades prisionais.

O encarceramento e as condições das prisões na América Latina e no Brasil persistem como um constrangimento ao sistema democrático (Maia; *et all*, 2009, p.06), enquanto ruptura do Estado de Direito. A desigualdade, o uso do regime fechado como solução de conflito social, a aplicação da prisão preventiva de modo arbitrário e a negligência institucional compõem a política de segurança pública no Brasil. Embora os organismos internacionais empenhem

esforços para vincular a responsabilidade do Estado frente à proteção das pessoas privadas de liberdade, a prática do devido processo legal brasileiro é baseada na punição, na vigilância e na correção (Maia; *et all*, 2009, p.06).

Esta segunda parte do trabalho nos permitirá elaborar uma abordagem sobre o contexto latinoamericano e sobre as políticas brasileiras de encarceramento. Na sequência, será apresentado um levantamento de dados sobre a realidade das unidades prisionais no Rio de Janeiro, guiadas pelo trabalho de campo dos Mecanismos de combate à tortura. A apresentação do contexto dos institutos penais fluminense será utilizada como amostra do contexto brasileiro e ponto de partida para as discussões sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade, garantidos pelas normativas nacionais e internacionais.

2. 1 CÁRCERE E AMÉRICA LATINA

O que nos interessa neste estudo do sistema prisional são as representações do cárcere enquanto “zona do não-ser” (Fanon, 2008), lugares onde a jurisdição do direito penal subterrâneo (Zaffaroni, 2014) é legitimada. Apesar de experiências históricas transversais, especialmente entre países que compartilham um passado colonial e de economia escravista, os Estados latinoamericanos possuem suas particularidades, que reverberam na construção de suas políticas de segurança. Por essa razão, os tópicos percorridos não têm caráter exaustivo, mas elucidativo, partindo de contextos gerais.

A formação dos Estados-nação, foi marcada pela manutenção dos lugares de poder, acompanhada especialmente da exclusão e violência contra as populações indígenas e negras. O liberalismo que sustentava as repúblicas sob a égide dos direitos individuais era marcado por discriminações e hierarquias (Aguirre, 2017, p.34-35). A permanência da escravidão nesses sistemas fazia das cadeias instrumentos de segundo plano (Batista, 2007), era comum a adoção de castigos ou penas, e por isso, as prisões eram locais em os condenados que aguardavam a execução.

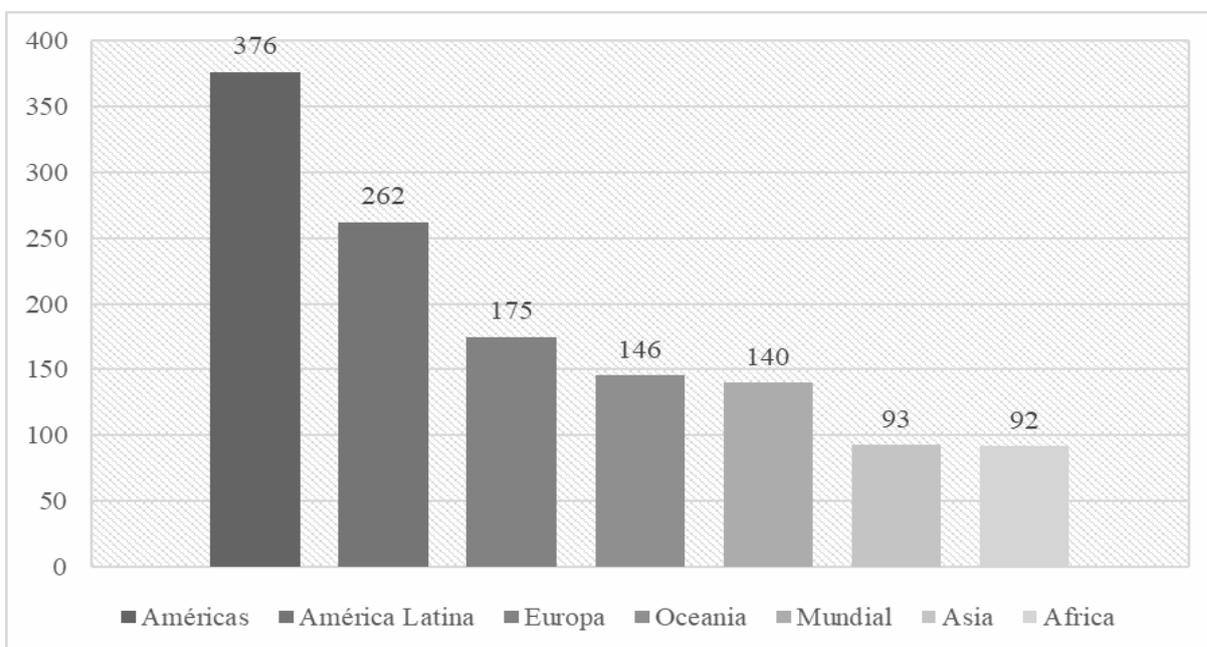
Já no século XIX, a criminologia positivista tentava reforçar a conexão entre delito e raça. O discurso fornecia a retórica necessária para demarcar as relações de poder e contribuía para a lotação dos presídios, com grupos indígenas, negros e mestiços. Nas sociedades do século XIX, o castigo era visto como um dever das classes dominantes, que possuíam a tarefa de civilizar os grupos turbulentos (Batista, 2007, p.34). Apenas no século XX, com a modernização dos Estados, as prisões foram transformadas em lugares para regular a conduta das classes

populares (Batista, 2007, p.34). A maior capacidade institucional do Estado exercia um maior controle sobre a população carcerária.

Aos poucos, as prisões foram adquirindo uma maior importância nas políticas de controle social e se tornaram de grande importância nos períodos militares e autoritários por toda América Latina. Mesmo com os processos de redemocratização da região, os Estados da região não conseguiram estabelecer um quadro de igualdade civil (Bélanger, 2015, p.222) e a sociedade permanece marcada por vulnerabilidades, fazendo com que o direito não chegue da mesma forma para todos os cidadãos. O Estado, refém de ideais de mercado, não é capaz de proteger os hipossuficientes ou de responsabilizar os poderosos, a invisibilidade dos mais pobres, a demonização daqueles que desafiam o sistema e a imunidade dos mais privilegiados são consequências diretas dessa ideologia (Vieira, 2007).

As democracias latinoamericanas, tem prendido mais pessoas do que os governos autoritários, no período ditatorial (Hathazy; Muller, 2015). Enquanto no mundo, mais de 10 milhões de pessoas foram mantidas em instituições penais em 2020, seja por prisão preventiva ou sentença condenatória, a América Latina concentrava 17% dessa população (WPB, 2024). Além disso, a taxa de encarceramento da América Latina é quase o dobro da taxa média mundial, como se observa na Figura 2:

Figura 2. Taxa da População carcerária



Fonte: elaboração própria, dados extraídos do da 13ª edição do *World Prison Population List* do *Institute for Crime & Justice Policy Research*.

Embora as pesquisas indiquem uma estabilização da população carcerária na América Latina (WPB), a previsão é de que a região mantenha o posto de maior taxa de crescimento mundial, chegando a quase 2 milhões de pessoas privadas de liberdade em 2030 (Vilalta; Fondevila, 2019):

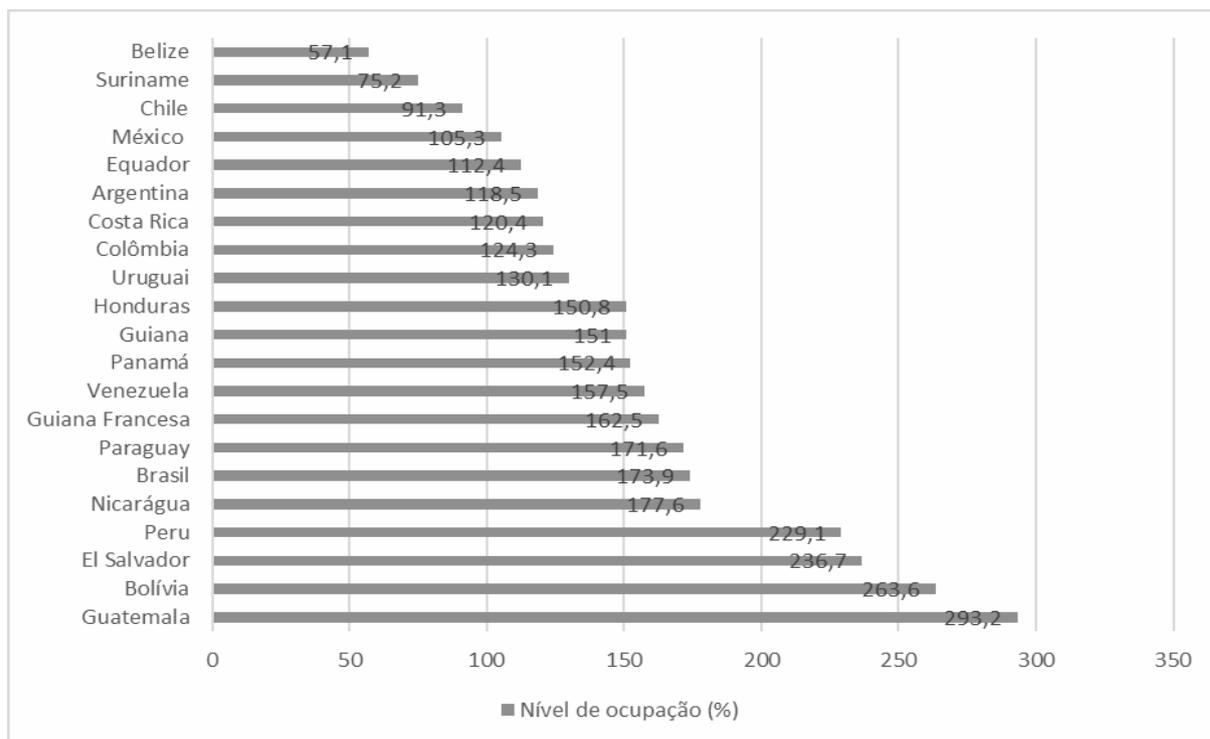
Tabela 1. América Latina: Projeção Carcerária (2018-2030)

Ano	População Carcerária	População Total	Taxa de Encarceramento
2018	1.487.767	617.224.891	241
2020	1.555.380	645.275.215	241
2022	1.626.065	674.600.312	241
2024	1.699.963	705.258.112	241
2026	1.777.220	737.309.183	241
2028	1.857.987	770.816.843	241
2030	1.942.425	805.847.288	241
Varição	454.658	188.622.397	
Varição (%)	23,40%	23,40%	

Fonte: Extraído do Instituto Igarapé, dados extraídos do *Institute for Crime & Justice Policy Research*.

A consequência direta do acelerado ritmo de prisões na região é a superlotação dos institutos. Nesse caso, a superlotação pode ser lida tanto no sentido macro — que se refere à admissão de novos presos em ambientes prisionais sem capacidade de vaga — como no sentido particular, referente à densidade — a quantidade de presos dentro de um único alojamento, extrapolando os limites estabelecidos pelas regras de Mandela (Ariza-Higuera; Torres-Gomez, 2019). Nesse contexto, se observa que a maior parte dos presídios da América Latina já opera com uma taxa de superlotação:

Figura 3. Taxa de Ocupação Carcerária: Relação entre quantidade de presos e de vagas existentes nos sistemas prisionais dos países



Fonte: Elaboração própria, dados extraídos do *World Prison Population List* do *Institute for Crime & Justice Policy Research*.

*Para elaboração do gráfico, foram utilizados apenas os dados referentes a América do Sul e América Central, desconsiderando os dados referentes à região do Caribe.

Cumprir pena em ambiente superlotado por si só constitui uma grave violação de direitos, foi o que entendeu a Corte IDH no julgamento do *Caso Pacheco Teruel e outros v. Honduras*, ao determinar que: “o amontoamento constitui, por si só, uma violação da integridade pessoal; da mesma forma, obstaculiza o desempenho normal das funções essenciais nos centros penitenciários” (Corte IDH, 2012, p.20). Além disso, a superlotação tende a acompanhar outras violações de *standards* mínimos de proteção das pessoas privadas de liberdade, como a dificuldade de acessar bens de higiene básica, celas sem luz natural e ventilação ou uma cama apropriada⁴³. A grande quantidade de detentos em uma unidade prisional, também tende a dificultar o acesso a saúde e a medicação⁴⁴. A responsabilidade de

⁴³ Conferir caso: Corte IDH, Caso Tibi vs. Equador. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 07.09. 2004, §150.

⁴⁴ Conferir caso: Corte IDH, Caso Albán Cornejo e outros vs Equador, Sentença de 22.11.2007, § 107.

fornecer condições básicas para garantir a dignidade das pessoas custodiadas⁴⁵ é do Estado, no exercício de sua função de *garante*⁴⁶.

Embora cada país da região possua particularidades distintas, a construção da política criminal e de encarceramento é um padrão na América Latina. A utilização das políticas de *mano dura* revela a vinculação das democracias com políticas de violência (Rodrigues; Rodríguez-Pinzón (2020). Como demonstrado anteriormente, essas políticas de repressão atingem o mesmo grupo social há séculos na América Latina — jovens pobres e majoritariamente negros. O perfilamento racial é um marcador no sistema de justiça criminal, em que a raça tem sido utilizada como critério de identificação de criminosos.

Zaffaroni (2016) chama a atenção para o fato de que, nas Américas, a melhor forma de se referir à população privada de liberdade é recorrendo-se ao termo *população carcerária*, já que boa parte da população presa não está cumprido pena, pois o uso não excepcional da prisão preventiva condiciona regularmente ao cárcere pessoas que ainda aguardam julgamento. O uso indiscriminado da prisão preventiva “constitui um dos sinais mais evidentes do fracasso do sistema de administração de justiça” (CIDH, 2016, p.09). No Haiti, por exemplo, o número de presos preventivos corresponde a 84,6% das pessoas privadas de liberdade no país; na América Central, Honduras detém o maior percentual de presos preventivos, 53,7%; e, na América do Sul, o Paraguai ocupa o topo da lista com um índice de 67% de presos preventivos (WPB, 2024).

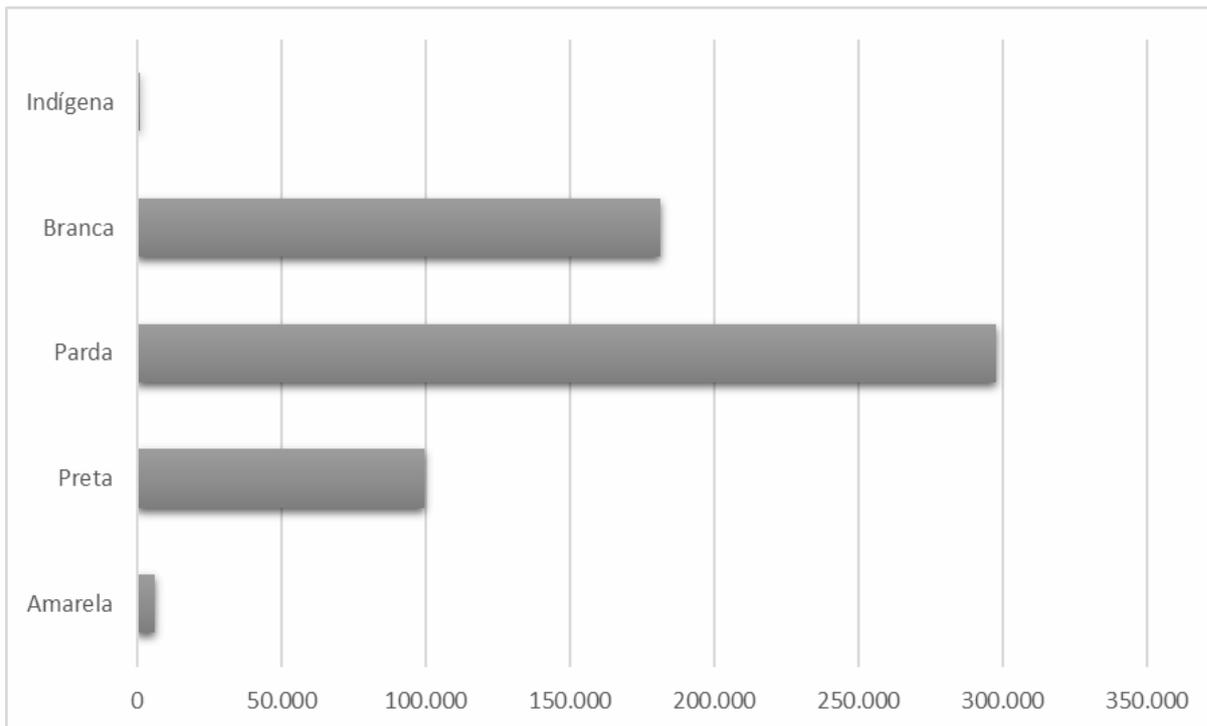
2.2 BRASIL

A política de segurança pública no Brasil, no fim do século XIX, é marcada pelas discussões de reorganização das instituições policiais e da justiça criminal, em face da precariedade, mas sempre com um viés do pensamento moderno burguês (Neder, 2009). Após a abolição da escravidão, em 1888, as prisões foram organizadas com o objetivo de conter as massas de ex-escravizados e reabilitar os vadios e mendigos (Brasil, 1902). Ainda hoje, a gestão da pobreza continua sendo um dos propósitos das políticas de segurança pública no Brasil, afetando principalmente a população negra (Wacquant, 2003), como se demonstra na figura 4:

⁴⁵ Conferir caso: Corte IDH, Caso Neira Alegría vs Peru. Sentença de 19.01.1995, §86.

⁴⁶ Conferir caso: Corte IDH, Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentença de 5.06.2006, §87.

Figura 4. Pessoas Privadas de Liberdade: Perfil racial no Brasil



Fonte: Elaboração própria, dados extraídos do Relatório de Informações Penais - RELIPEN, 1º semestre de 2023.

É a criminologia que nos revela a existência dessa pré-seleção de sujeitos marcados como criminosos (Sant’anna, 2009, p.303), para que seja possível o exercício do controle social. Assim, enquanto a criminalização primária está vinculada à construção de tipos legais do delito — que revela a natureza dos bens essenciais, que merecem ser protegidos pela ordem jurídica —, a criminalização secundária é a ação punitiva dirigida à pessoas — é a criminalização prévia de atores, baseada no estereótipo do delinquente que existe no coletivo social (Sant’anna, 2009, p.303). Em uma sociedade construída a partir da hierarquia racial e desigualdade, o estereótipo do delinquente é mensurado pelo distanciamento do padrão branco. Nesse sentido, o discurso de igualdade, norteador das cartas constitucionais republicanas brasileiras, é posto em contradição quando confrontado com a realidade do sistema penal.

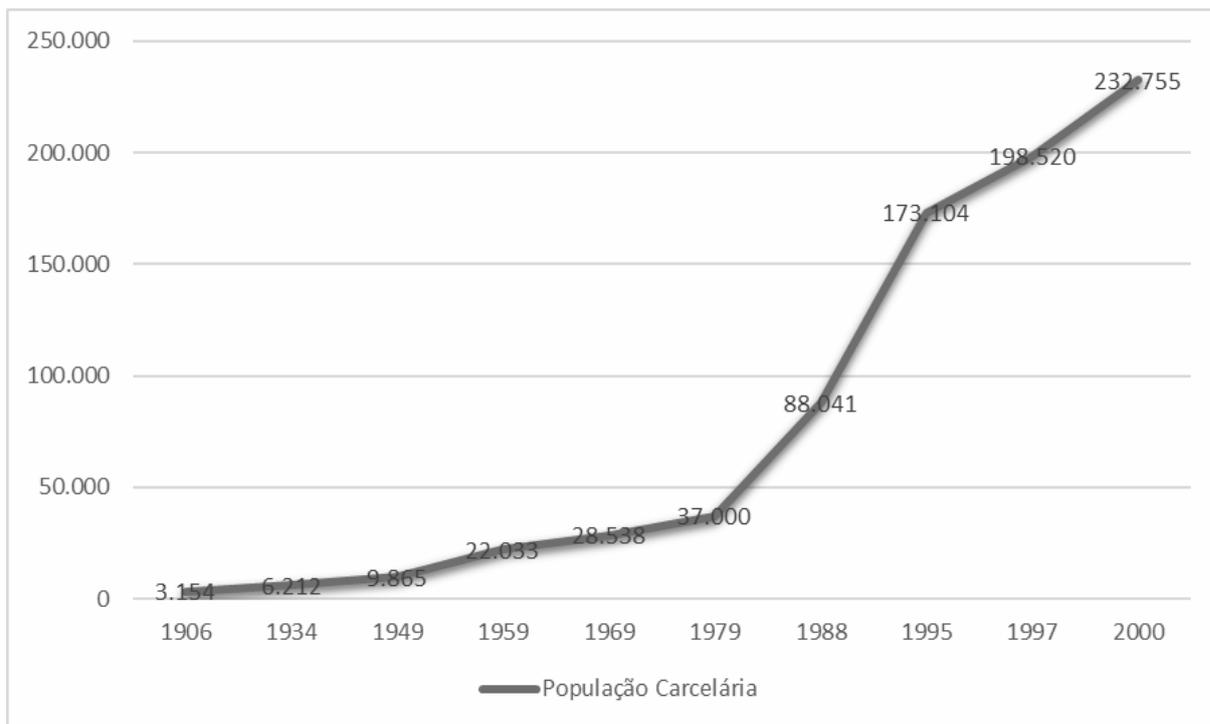
A violência aplicada pelo Estado para deter os “delinquentes”, que ameaçam os bem jurídicos importantes ao Estado – propriedade privada e o *status quo* branco –, depende diretamente da estrutura social vigente (Rusche; Kirchheimer, 2004). Quando a força de trabalho é excedente, as punições são mais cruéis, porque não existe preocupação com a preservação, existe o interesse em sua destruição até certo ponto (De Mello Prado, 2005, p.81). Nesse sentido, o cárcere tornou-se um depósito em que se armazenam “frações precarizadas e desproletarizadas da classe operária negra (Wacquant, 2003, p.19).

Com o período militar, os sistemas prisionais ganharam um novo objetivo, o de castigar prisioneiros políticos, que eram submetidos a tratamento degradante. A CPI dos Presídios, de 1976, foi a primeira instaurada para apurar a situação dos presídios na época e foi inaugurada com o intuito de denunciar a realidade dos presos políticos, opositores do Governo Militar (Rudnicki; De Souza, 2010, p.108). Apesar dos esforços frustrados da Comissão dos Direitos Humanos, a CPI de 1976 conseguiu retratar a situação de superlotação, com mais presos preventivos e provisórios do que cumprindo sentenças condenatórias (Rudnicki; De Souza, 2010, p.109). Uma segunda CPI aconteceu em 1984, intitulada de CPI da LEP (Lei de Execução Penal).

A promulgação da Lei de Execução Penal – Lei n.º 7.210/1984, representava, para a época, um grande avanço normativo para a proteção das pessoas privadas de liberdade. Havia, para os legisladores, uma necessidade de divulgação dos direitos e deveres do preso, especialmente para possibilitar a ressocialização dos condenados, para a redução da influência do crime organizado e para a redução da violência (Rudnicki; De Souza, 2010, p.109). Havia um interesse em transferir o foco da função punitiva da pena, para a implementação das funções ressocializadoras do cárcere (Rudnicki; De Souza, 2010, p.113).

Apesar dos anos 80 terem sido marcados pelas discussões democráticas e pela promessa de universalização dos direitos fundamentais, com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, os anos seguintes foram marcados por uma ambiguidade, entre promessas não realizadas da promoção de direitos humanos (Teixeira, 2014) e uma persistência punitiva. A Lei dos Crimes Hediondos, editada em 1990, representou o início do recrudescimento das políticas de segurança pública e a retomada do discurso da repressão como única resposta ao delito. Na contramão dos que acreditavam que as políticas mais duras conteriam a violência ou reduziram o delito, a adoção da Lei dos Crimes Hediondos teve dois resultados diretos, o primeiro deles o aumento do encarceramento:

Figura 5. Brasil: Tendência da população carcerária até 2000



Fonte:Elaboração própria, dados extraídos do *World Prison Population List* do *Institute for Crime & Justice Policy Research*.

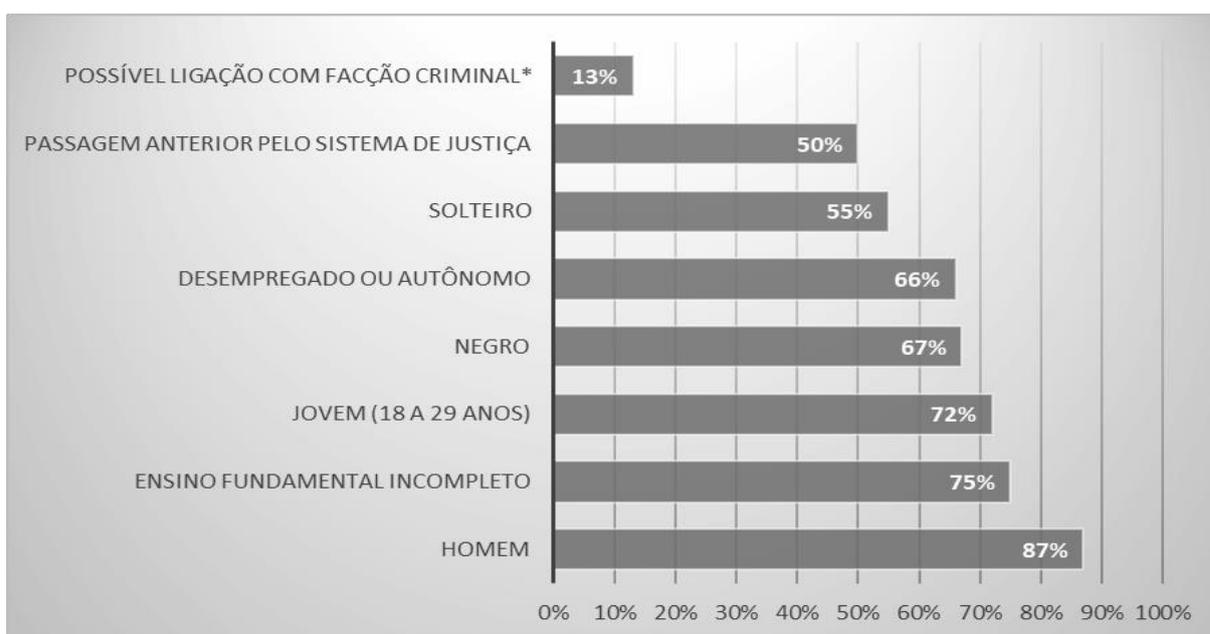
Em relatório de pesquisa, realizado pelas Nações Unidas em 2005, sobre a adoção dos efeitos concretos da Lei dos Crimes Hediondos, demonstrou-se a inocuidade da Lei enquanto fator de prevenção de crime (UNODOC, 2005). Do ponto de vista prisional, é possível constatar na figura 4 o aumento na população carcerária no Brasil, após 1988, período que coincide com a promulgação da Lei dos Crimes Hediondos. Embora não se possa associar por completo que a Lei tenha sido a única responsável pelo aumento das prisões, não é possível dissociar a ideologia de maior endurecimento das políticas penais, com o aumento da população prisional (Teixeira,2014). Nesse sentido, o Relatório (2005) nos mostra que o endurecimento penal não foi capaz de conter o aumento da criminalidade, mas interferiu no agravamento da superpopulação prisional (Rodrigues; Rodríguez-Pinzón, 2020).

Outra consequência do endurecimento penal está na maior truculência das políticas penitenciárias, que teve como episódio máximo o Massacre do Carandiru, em 1992 (Teixeira, 2014; Ferraz, 2023b). As ordens de extermínio partiram do comandante geral da polícia militar à época, que enviou a Tropa de Choque para conter uma rebelião no Pavilhão 9 da penitenciária.

Em 20 minutos de operação, 3,5 mil tiros disparados e o assassinato de 111 presos⁴⁷. O Estado brasileiro foi considerado violador da CADH, especialmente quanto à violação das garantias judiciais e proteção judicial dos privados de liberdade e familiares.⁴⁸

A adoção da Lei de Drogas, Lei n.º 11.343/2006, de cunho proibicionista, revela uma seletividade, não apenas das substâncias proibidas, mas de quem será interpretado pelos magistrados enquanto usuários ou traficantes (Ribeiro Junior, 2016). Embora a legislação diferencie a natureza do usuário e do traficante, não existem critérios objetivos que possam direcionar a interpretação dos magistrados. Os critérios considerados para a aplicação de uma penas socialmente alternativas ou penas privativas de liberdade em regime fechado, depende da análise da justiça brasileira, majoritariamente branca (CNJ, 2023). Atualmente, o crime de tráfico – art.12 da Lei 6.368/76 e art.11.343/06 – corresponde a 22% dos presos no Brasil (SENAPPEN, 2023), e os acusados compõe um grupo majoritariamente formado por homens negros, jovens e de baixa escolaridade, como se observa na Figura 6:

Figura 6. Brasil: Perfil do processado por tráfico de drogas no país



Fonte: “Perfil do processado e produção de provas nas ações criminais por tráfico de drogas”, Ipea, 2022

*Menção no inquérito policial ou no processo judicial a facção criminosa, sem necessariamente haver comprovação

⁴⁷ Sobre os 30 anos do Massacre do Carandiru, conferir: FERRAZ, Hamilton Gonçalves (Org.). **30 anos do Massacre do Carandiru e o futuro das ciências criminais e dos direitos humanos no Brasil**: os desafios e perspectivas. Lumen Juris, 2023. Disponível em: <https://lumenjuris.com.br/Categoria/30-anos-do-massacre-do-carandiru-e-o-futuro-das-ciencias-criminais-e-dos-direitos-humanos-no-brasil-os-2023-3809/p>. Acesso em: 29 jul. 2024.

⁴⁸ Comissão IDH, Caso Carandiru vs Brasil, Relatório n.º34/2000, §4.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, com o objetivo de investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro também nos ajudam a entender os problemas do sistema prisional no Brasil. A preocupação que marcava as audiências era o surgimento e a ascensão das organizações criminosas, que ganham força dentro dos presídios nas principais capitais do país. Apesar de ter realizado importante papel na denúncia de irregularidades das instituições e da conduta dos agentes prisionais, que em razão da precaridade do trabalho, sucubiam aos pedidos de camarões e crustáceos para as refeições dos chefes do tráfico⁴⁹, a CPI findou sem apresentar grandes novidades para o tema da segurança pública e para o direito das pessoas privadas de liberdade.

Não foi possível frear as tendências punitivas e os discursos de encarceramento, que hoje se expandem até para a discussão de direitos humanos (Pinto, 2020). O Brasil tem hoje uma população prisional de 649.592 pessoas privadas de liberdade e apenas 482.875 vagas em institutos penais, resultando em um déficit de 482.875 vagas (SENAPPEN, 2023). Por essas razões, a superlotação, a violação de direitos, a violência institucional, continuam sendo presenciadas e reportadas pelos órgãos de combate à tortura e penas degradantes, como será apresentado à seguir.

2.3 POR TRÁS DOS MUROS: APRESENTANDO O SISTEMA PRISIONAL DO RIO DE JANEIRO

Em uma consulta realizada em 2024 na plataforma Geopresídios, vinculada ao Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP), é possível observar que o Estado do Rio de Janeiro possui mais de 45 mil pessoas privadas de liberdade e um déficit de mais de 14 mil vagas. O sistema prisional do Rio de Janeiro é composto por 63 estabelecimentos penais, distribuídos entre presídios na capital, Niterói e cidades do interior. Estes incluem presídios interdependentes, como os do Complexo do Gericinó, e presídios independentes, sem unidade entre as administrações dos estabelecimentos. Dos institutos penais do Rio de Janeiro, apenas 3 estabelecimentos foram avaliados como estando em excelentes condições, por parte dos juízes da execução penal, responsáveis por alimentar a plataforma do CNIEP; 8 estabelecimentos foram marcados com boas condições; 16 estabelecimentos foram registrados

⁴⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**, 2007, p.50-51.

como situações regulares; 19 estabelecimentos foram registrados como ruins e 8 estabelecimentos foram registrados como péssimas⁵⁰.

Apesar da importância da classificação realizada, a metodologia ou os parâmetros empregados pelos juízes da vara de execução, para classificar o estabelecimento enquanto “excelente” ou “péssimo”, carece de explicações ou de limites definidos. Essa simples classificação não é suficiente para dar conta da dimensão da violação de direitos humanos e do trato cruel e degradante a que estão sujeitas as pessoas privadas de liberdade.

A tortura perpetrada no ambiente prisional não se limita ao uso da força, estendendo-se às violências institucionais, resultantes da omissão ou da negligência do Estado (Soares e Souza, 2015). Por essa razão, o Relatório de Inspeções Regulares (2023), produzido pelo MEPCT/RJ e MNPCT, será utilizado como fonte documental para a descrição da situação de vulnerabilidade, já que faz uma análise descritiva detalhada de problemas estruturais de determinados institutos prisionais. Ademais, o Relatório é a fonte mais atualizada de informações sobre as penitenciárias fluminenses, uma vez que o Mecanismo conta com a prerrogativa legal de acessar livremente as informações e os registros relativos às pessoas privadas de liberdade, às condições de detenção e ao tratamento a elas conferido, assim como acessar todos os lugares de privação de liberdade.

A construção dos mecanismos de prevenção e combate à tortura derivou de uma importante contribuição do Direito Internacional ao direito das pessoas privadas de liberdade, que ressoou no direito interno brasileiro. O Decreto n.º 40/1991, promulgou a Convenção da ONU Contra a Tortura, que dispõe sobre a obrigação dos Estados de adotar medidas efetivas para prevenir atos de tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes em qualquer território sob a sua jurisdição. Além disso, o país também aderiu ao Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgado por meio do Decreto n.º 6.085/2007, cujo objetivo é justamente o estabelecimento de um sistema de visitas regulares nos ambientes de privação de liberdade por órgãos independentes, com a finalidade de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

O estado do Rio de Janeiro foi a primeira unidade da federação a publicar legislação, Lei Estadual do Rio de Janeiro n.º 5778/2010, para a criação do órgão previsto pelo Protocolo Facultativo da ONU — a saber, o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro (MEPCT/RJ), órgão vinculado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de

⁵⁰ A classificação dos estabelecimentos penais, bem como a lista de estabelecimentos sem informações, está disponível no Anexo III deste trabalho.

Janeiro. A criação de órgão a nível nacional ocorreu apenas em 2013, com a aprovação da Lei Federal n.º 12.847, que instituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), criando o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) e o Mecanismo Nacional (MNPCT). Os Mecanismos têm o objetivo de averiguar, via visitas periódicas e regulares a espaços de privação de liberdade, as condições em que se encontram submetidas as pessoas privadas de liberdade, para prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos e degradantes. Nesse sentido, o Mecanismo é capaz de identificar violações e denunciá-las para as autoridades competentes e até mesmo de fiscalizar as decisões proferidas em âmbito nacional e internacional.

Como já mencionado, em 2023, o MEPCT/RJ e o MNPCT publicaram o Relatório sobre a situação dos presídios, dos hospitais de custódia e do sistema socioeducativo do Rio de Janeiro. O que se identifica é que, mesmo com uma vasta normativa de proteção internacional, o quadro de violações aos direitos humanos é constante. Nesse sentido, a exposição dos dados do Relatório será um fio condutor para a apresentação das proteções legais do direito das pessoas privadas de liberdade, tanto na normativa nacional, quanto no contexto internacional. A escolha de enfatizar o sistema penitenciário do Rio de Janeiro, enquanto uma amostra da situação nacional, encontra a priori um respaldo histórico.

A primeira penitenciária da América Latina foi a Casa de Correção do Rio de Janeiro, construída entre 1834 e 1850 (Aguirre, 2017, p.34-35), que acompanhava a promulgação do Código Criminal do Império (1831). A discussão quanto à utilização da Casa de Correção encontrava obstáculo na economia escravagista ainda vigente, que garantia a utilização da punição privada por parte dos senhores aos escravizados (Batista, 2007). Após 1888, com a abolição da escravidão e a transferência do poder punitivo para o Estado, a preocupação maior era manter um controle social sobre a massa de ex-escravizados (Neder, 2009, p.80). Apesar das discussões que ensejaram a construção da Casa de Correção terem influência do “direito clássico”, que associava o delito aos desvios morais que seriam corrigidos com educação e trabalho, a documentação histórica mostra que a realidade era de castigos físicos contra os “homens perversos” (Sant’anna, 2009, p.320-321) .

Das 63 unidades prisionais e hospitalares do estado do Rio de Janeiro, a mais antiga delas é o Instituto Penal Edgard Costa, antiga Penitenciária Vieira Ferreira Neto, criada em 1856, para ampliar Casa de Correção em Niterói e custodiar escravizados (MEPCT/RJ, 2023, p.53). Quando, em 2023, as ativistas pelos direitos das pessoas privadas de liberdade diziam

que “a cadeia é uma verdadeira senzala” (MEPCT/RJ, 2023)⁵¹, não trata-se de mera força de expressão, mas da realidade histórica do sistema prisional fluminense.

As quatro unidades prisionais mencionadas foram escolhidas como amostras das condições prisionais fluminenses. Foram selecionados um presídio registrado como 'péssimo', um presídio registrado como 'ruim', e outros como 'regular' e 'bom'. A escolha dos estabelecimentos também foi guiada pelo último levantamento do MEPCT/RJ, que trouxe uma atualização do contexto prisional das unidades. Dessa forma, foram selecionados estabelecimentos prisionais de cada categoria, com as informações mais atualizadas. Embora em muitos momentos a narrativa dos fatos pareça similar, cada uma delas possui características específicas, que tentaremos explorar em cada análise particular.

Em um outro plano, a opção pela análise de uma amostra do sistema prisional do Rio de Janeiro está na longevidade do MEPCT/RJ. Em mais de dez anos de atuação, o MEPCT/RJ pôde visitar, em diferentes ocasiões, as mesmas unidades prisionais, produzindo uma maior quantidade de dados que, quando comparados, são capazes de demonstrar quais violações têm sido permanentes nos institutos. Esse é o caso do Presídio Milton Dias Moreira, em que os dados produzidos pelo MEPCT/RJ nos permitem identificar a média de superlotação da unidade.

O Presídio Evaristo de Moraes, classificado como ruim, é um caso relevante em razão da alta taxa de óbitos, principalmente sem esclarecimentos, envolvendo os privados de liberdade, que tornaram o instituto objeto de litígio na Corte IDH. Já a Penitenciária Milton Dias Moreira, classificada como regular, atua em condições de superlotação há quase 10 anos, e os impactos desse problema reverberam no acesso à educação dos privados de liberdade. Por fim, a penitenciária de Bangu 1, classificada como boa, antiga prisão de segurança máxima, funciona para receber os presos em RDD e nos possibilitará discutir as garantias das pessoas privadas de liberdade no regime fechado *plus*.

Quanto aos 8 estabelecimentos classificados como “péssimos”, pelas visitas realizadas pelos juízes de custódia – Instituto Penal Edgar Costa; Instituto Penal Cândido Mendes; Instituto Penal Vicente Piragibe; Penitenciária Gabriel Ferreira Castilho, Penitenciária Dr Serrano Neves; Penitenciária Jonas Lopes de Carvalho, Penitenciária Moniz Sodré e Presídio Ary Franco – foi selecionado o Instituto Penal Cândido Mendes, que passou por vistoria e inspeção do MEPCT/RJ em 2022. O elevado índice de mortes no Instituto Penal Cândido

⁵¹ Monica Feliciano, Coletivo Todas Unidas.

Mendes tem sido acompanhado pelo MEPCT/RJ, sendo uma unidade prisional que possui um maior contingente de pessoas idosas em privação de liberdade.

2.3.1 Péssimo: Instituto Penal Cândido Mendes

Entre a Rua Senador Pompeu e a Rua Camerino, no centro do Rio de Janeiro, mistura-se entre antigas fachadas de prédios que resistem ao tempo e armazéns que resistem às novas dinâmicas da cidade, o prédio do Instituto Penal Cândido Mendes (IPCM). Não estamos falando aqui da antiga Colônia Correccional de Dois Rios, que em 1940 foi renomeada de Instituto Penal Cândido Mendes para receber os presos durante a ditadura militar (Araújo, 2010), até porque esse instituto foi desativado e parcialmente implodido durante o governo de Leonel Brizola. O nome Instituto Penal Cândido Mendes foi herdado por uma outra unidade da SEAP, que, desde a pandemia do coronavírus, tem recebido população prisional idosa.

O prédio em que instalaram o Instituto Penal não foi construído para ser um estabelecimento prisional, o que faz com que inexista um padrão estrutural entre os pavilhões da unidade penitenciária. Na visita realizada em 2022 pelo MEPCT/RJ, constatou-se uma lotação de 123%, um déficit de vagas que resultava em uma quantidade insuficiente de camas e colchões para uma população idosa, que por vezes tende a dormir no chão. As celas são improvisadas nos galpões da estrutura, com mofo e infiltrações, além de goteiras por cima das camas, que precisam ser protegidas por toldos improvisados pelos detentos. Não existe qualquer adaptação estrutural do estabelecimento para atender às especificidades dos privados de liberdade idosos.

Figura 7. Celas do IPCM



Fonte: Extraído do Relatório de Visita ao Instituto Penal Cândido Mendes (MEPCT/RJ, 2022).

O banho de sol é limitado, não sendo acessado por todos os custodiados, e não há qualquer atividade ofertada para os presos da unidade. Aqui, é importante lembrar que os idosos privados de liberdade não perdem seus direitos protegidos e regimentados pelo Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), que assegura não somente o direito dos idosos de acessarem atividades físicas, laborativas, de lazer e de educação, como determina que é dever do Poder Público construir oportunidades para que os idosos acessem esses direitos. Nos pavilhões com espaço para ar livre, observou-se bueiros abertos e lixo que atraem ratos, baratas e percevejos que infestam as celas.

Também foi observado que a alimentação fornecida tampouco atende às necessidades do grupo, sem qualquer cuidado ou preocupação com as dietas diferenciadas em razão de problemas de saúde. O MEPCT/RJ nomeou de insegurança alimentar a situação dos presos

idosos, em razão da alimentação inapropriada e dos longos períodos de fome a que estavam submetidos os presos da unidade⁵².

Diferente dos estabelecimentos prisionais que serão apresentados na sequência, durante a inspeção realizada no IPCM, não foram observados pelo MEPCT/RJ problemas de distribuição de água. Entretanto, os materiais de higiene e de limpeza não são fornecidos pela SEAP e são adquiridos mediante ‘vaquinha’ realizada pelos privados de liberdade. Também não são distribuídos novos uniformes, roupas de cama e toalhas.

O acesso à saúde foi um dos principais problemas apontados no relatório de inspeção realizado pelo MEPCT/RJ. Isso porque o IPCM é um dos presídios com maiores taxas de mortalidade. A falta de atenção médica e de acesso a medicamentos tem sido dois fatores que agravam o quadro de saúde das pessoas privadas de liberdade, além dos problemas relacionados à saúde mental e à atenção com o quadro de depressão que acomete os idosos do IPCM (MEPCT/RJ, 2022, p.24). Além disso, não existe um protocolo de atendimento direcionado aos idosos privados de liberdade, visto que foi relatado não haver atendimento prioritário aos presos idosos. Em 2020, o número de óbitos na unidade prisional foi de 14 pessoas; em 2021, foram 13 (MEPCT/RJ, 2022).

2.3.2 Ruim: Presídio Evaristo De Moraes

Na década de 60, a transferência da capital federal para Brasília trouxe transformações para a segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Os projetos de *transformação do sujeito através do cárcere* foram postos de lado com o aumento do número de presos e a redução de recursos financeiros (Souza, 2017). A alternativa da época, frente à superlotação já existente, foi ocupar o Galpão da Quinta, local onde se abrigavam os carros do exército (DPE/RJ, 2020), para receber os presos do Presídio Hélio Gomes, antigo Complexo da Rua Frei Caneca. Inicialmente pensado como um local provisório, o Galpão da Quinta foi sendo mantido como ambiente prisional e em 1970 passou a ser denominado Instituto Presídio Evaristo de Moraes (Souza, 2017). A história do prédio ajuda a entender as precárias condições do estabelecimento, que não foi projetado para abrigar pessoas privadas de liberdade e que, por isso, não atende aos parâmetros nacionais e internacionais que versam sobre a estrutura penitenciária.

⁵² “A insegurança alimentar de presos idosos e com a saúde perceptivelmente fragilizada mantém o mesmo influxo horário das unidades prisionais, apontando como a regra do sistema prisional os longos períodos de fome. A primeira refeição, café com pão, é servida às 08 horas da manhã, após o confere das 07h, e a última, uma quentinha e um pão, é distribuída às 15 horas, sendo tal período suportável, segundo nos relataram, somente por conta da custódia, já que sem elas os presos passariam 17 horas sem comer” (MEPCT/RJ, 2022, p.13).

A Penitenciária atualmente é destinada a pessoas em prisão preventiva, apesar de também receber custodiados em cumprimento de pena (Souza, 2017, p.72), em discordância com os parâmetros normativos previstos nas Regras de Mandela⁵³, e é entendida como *unidade do seguro* por possuir um perfil neutro, que recebe pessoas não-binárias, travestis e transsexuais (Canheo, 2022). Apesar da boa localização geográfica da penitenciária, bem servida de transporte público, que facilita o acesso de visitantes ou dos núcleos de vistoria, a falta de compatibilidade entre a estrutura física e o propósito da instalação resulta em condições de enorme precariedade. O deteriorado prédio, com paredes sujas de infiltração (figura 6), não possui capacidade para receber os familiares dos presos que chegam para os dias de visita e que precisam esperar em grandes filas para fora da estrutura prisional (MEPCT/RJ, 2023, p.82-82). Os remendos na sustentação do galpão, tornaram impossíveis a circulação da luz natural e da ventilação (MEPCT/RJ, 2023, p.84).

Figura 8. Estrutura do PEM



Infiltrações nas paredes internas da estrutura do Presídio Evaristo de Moraes

Fonte: Extraído do Relatório de Inspeções Regulares do Estado do Rio de Janeiro

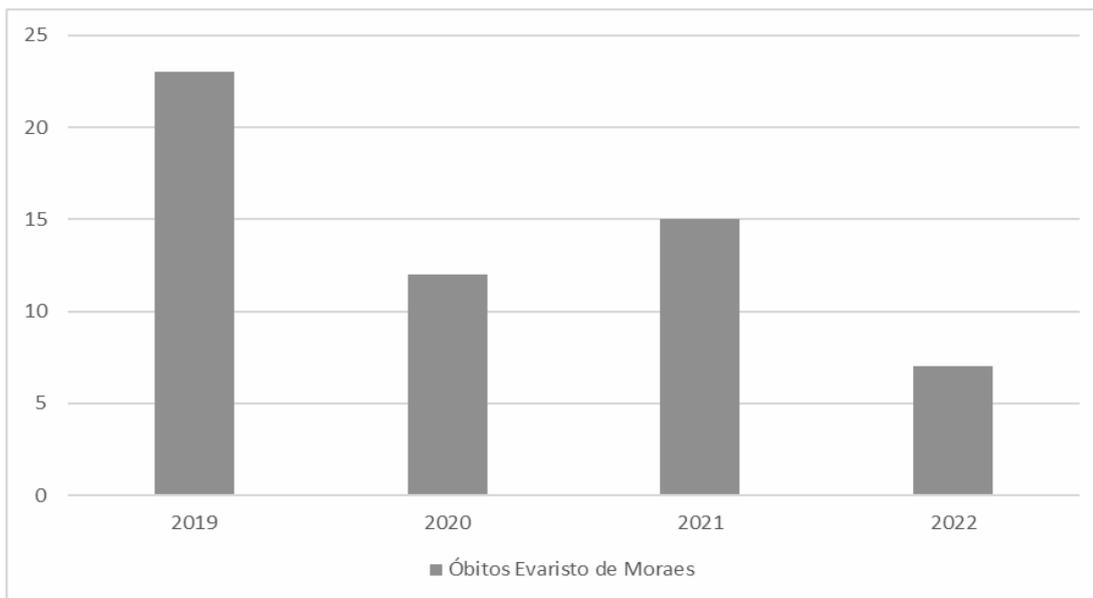
⁵³ Regra 11 das Regras Mínimas da ONU para o tratamento dos presos.

Embora tenha vaga para 1.497 detentos, o presídio abriga 2.276 pessoas, com uma taxa de ocupação de 152% e com celas que chegam a ter 334% de lotação (MEPCT/RJ, 2023, p.86). Além disso, sua proporção de um policial para cada 249 presos contraria a normativa nacional que prevê a proporção de um policial para cada 5 presos. O acesso à água é limitado, sendo disponibilizado apenas 3 vezes ao dia e por um período de apenas 30 minutos, o que impossibilita o aproveitamento de todos os privados de liberdade (MEPCT/RJ, 2023). A precária estrutura ainda é marcada por uma fiação improvisada, realizada pelos detentos que tentam ter acesso a iluminação dentro das celas (MEPCT/RJ, 2023, p.92). O trabalho desenvolvido pelos presos, no tempo da visita, não era remunerado, sendo meramente voluntário (MEPCT/RJ, 2023) e não havia oferta de atividades de lazer, nem mesmo banho de sol (MEPCT/RJ, 2023, p.113), um direito básico e fundamental.

Quanto aos itens básicos, que precisam ser distribuídos aos custodiados pelo Estado, nota-se o déficit da oferta de vestimentas e de colchões e mantas em bom estado de conservação (MEPCT/RJ, 2023, p.97) para atender a população prisional. Quanto aos materiais de limpeza e higiene, por serem distribuídos em pouca quantidade e sem periodicidade definida (MEPCT/RJ, 2023, p 97-98), o seu custo acaba por ser transferido aos custodiados e suas famílias, majoritariamente de baixa renda. A alimentação dos privados de liberdade é precária: são comuns as denúncias das “quentinhas” que chegam estragadas (MEPCT/RJ, 2023) e as reclamações de fome, porque o intervalo entre o jantar e o café da manhã do dia seguinte é de 18 horas (MEPCT/RJ, 2023, p.104).

A penitenciária Evaristo de Moraes é objeto de litígio na Corte IDH, em razão das condições degradantes apresentadas e principalmente em virtude do alto índice de óbitos, muitos sem qualquer explicação da administração pública (MEPCT/RJ, 2023, p.122). Entre 2012 e 2022, foram constatados 163 óbitos na unidade prisional, que detém o maior número de mortes em institutos penais do Rio de Janeiro no período (MEPCT/RJ, 2023, p.123):

Figura 9. Óbitos Evaristo de Moraes: Taxa de óbito no presídio Evaristo de Moraes



Fonte: Dados extraídos do Relatório de Inspeções Regulares no Estado do Rio de Janeiro

Desde a concessão das Medidas Cautelares, no âmbito do SIDH, foram computadas ao menos 50 mortes de pessoas privadas de liberdade no instituto (Corte IDH, 2023). Percebe-se que, mesmo com a pressão internacional, a violação sistemática de direitos persiste na unidade. A superlotação prisional, a dificuldade de acesso à água, a alimentação precária, a falta de luz natural e artificial, as precárias condições de saneamento e higiene, que marcam o contexto da unidade prisional, são violações de direitos firmados em tratados internacionais e julgados no SIDH⁵⁴, mas, principalmente, são situações que persistem em outras unidades prisionais, como será apresentado na sequência.

2.3.3 Regular: Penitenciária Milton Dias Moreira

É na última estação da longa malha de trens urbanos do Rio de Janeiro que se localiza o município de Japeri, a aproximadamente setenta quilômetros da capital fluminense. Foi nesse município da Baixada que se inaugurou, em 2006, a Penitenciária Milton Dias Moreira, que, junto ao Presídio João Carlos da Silva e à Cadeia Pública de Cotrim Neto, compõe um quase complexo prisional. Embora não haja entre eles qualquer interdependência administrativa, os presídios estão unidos entre si pelas condições que compartilham.

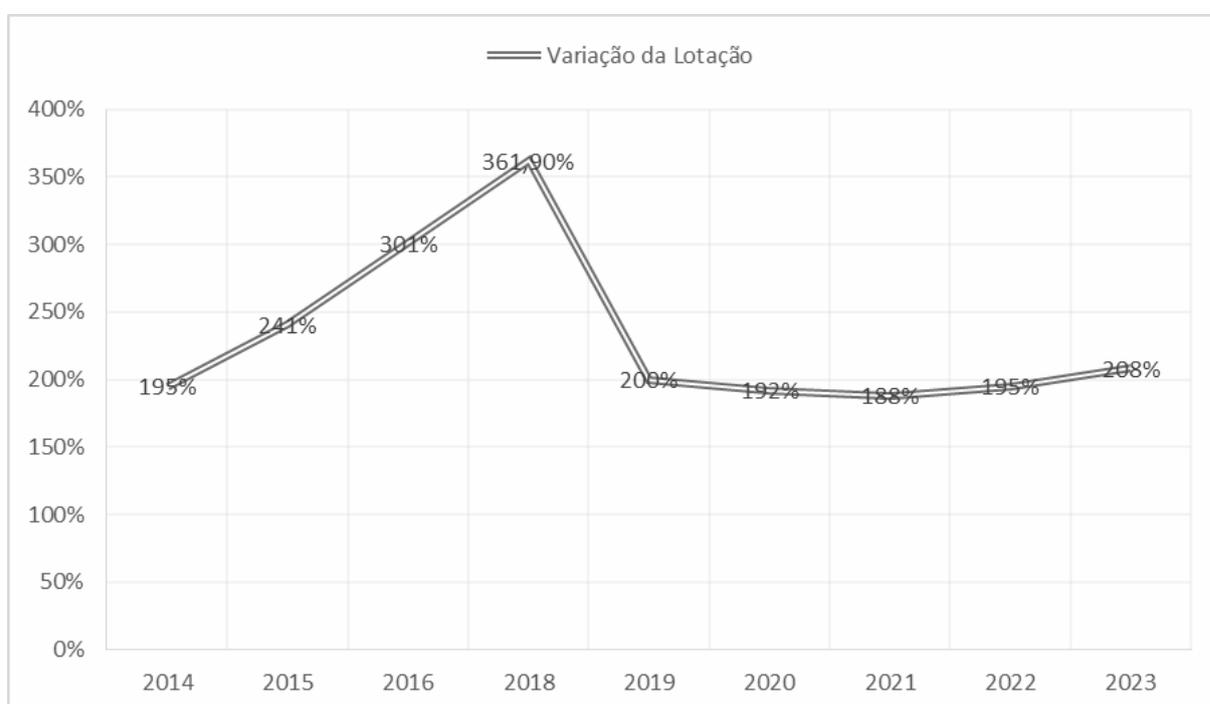
⁵⁴ Corte IDH, *Caso Pacheco Teruel e outros vs. Honduras*. Mérito, reparações e custas. Sentença de 27 abr. 2012, § 67.

Chegar em um dos prédios não é tarefa fácil. Existe uma única linha de ônibus que leva os passageiros do centro de Japeri até o início de uma ladeira íngreme, ainda distante da entrada do instituto. Dali em diante, o percalço precisa ser feito a pé por aqueles que desejam chegar a uma das unidades prisionais. Os que possuem um meio de locomoção próprio precisam enfrentar uma estrada de chão, sem qualquer sinalização ou placa de indicação. Essas são as condições relatadas desde 2014 pelos relatórios do MEPCT/RJ e da DPE/RJ, em 2016.

A unidade prisional Milton Dias Moreira é destinada ao trato de presos em regime fechado e recebe detentos identificados como “neutros”, ou seja, sem envolvimento com facções criminosas. A população da unidade é majoritariamente masculina e jovem, embora também se identifique a presença de mulheres trans. Apesar de ter sido projetado para receber até 884 detentos, a realidade carcerária, desde 2014, é de superlotação.

Conforme a figura 8 é possível observar que a partir de 2014 a taxa de lotação aumentou gradativamente até 2018 — momento em que o estado do Rio de Janeiro passava por uma intervenção federal em razão do quadro de instabilidade da segurança pública —, quando atingiu seu maior número, marcando 361,9% de lotação. Apesar da drástica redução na taxa de encarceramento, após 2018, motivada por tentativas de fuga dos detentos, de 2019 até 2023 a média da taxa de ocupação foi de 196,6%. Ou seja, desde 2019, a penitenciária vem atuando com quase o dobro da sua capacidade.

Figura 10. Penitenciária Milton Dias Moreira: Variação na taxa de lotação



Fonte: Elaboração própria, dados extraídos do Relatório de Inspeções Regulares no Estado do Rio de Janeiro, organizado pelo MEPCT/RJ e o MNPCT.

A superlotação reverbera diretamente na quantidade de custodiados por cela. A Lei de Execução Penal, em seu art.88, dispõe sobre a garantia de cela individual e uma área mínima de 6m² para o alojamento do custodiado. As Regras de Mandela também são enfáticas ao dispor sobre a habitação individual⁵⁵, sendo que a hipótese de alojamento em mesma cela deve ser excepcional e a utilização de dormitórios deve ser condicionada a um critério cuidadoso de escolha e vigilância⁵⁶. Entretanto, a realidade do instituto compreende celas que abrigam seis vezes mais detentos do que sua capacidade original. Por essa razão, é comum encontrar detentos dormindo no chão, com colchonetes finos ou por cima de papelões, sem o fornecimento de colchões, cobertores ou travesseiros adequados por parte da administração penitenciária (MEPCT/RJ, 2023, p.154).

Figura 11. Penitenciária Milton Dias Moreira: Condições dos materiais fornecidos pela administração



Fonte: Extraído do Relatório de Inspeções Regulares no Estado do Rio de Janeiro, organizado pelo MEPCT/RJ e o MNPCT.

⁵⁵ Regra 12 das Regras Mínimas da ONU para o tratamento dos presos.

⁵⁶ Regra 12 das Regras Mínimas da ONU para o tratamento dos presos.

Outros fatores que também são influenciados pela superlotação são a quantidade de agentes penitenciários disponíveis e o acesso à educação. De acordo com a normativa nacional, nos estabelecimentos penais de regime fechado, a proporção deve ser de um agente penitenciário para cada cinco presos⁵⁷. Na Penitenciária Milton Dias Moreira, todavia, foi identificado um número desproporcional entre agentes de segurança e pessoas privadas de liberdade, em uma base de um agente penitenciário para cada 306 presos (MEPCT/RJ, 2023, p.148-149). A superlotação também impede que os privados de liberdade possam gozar de assistência educacional. Um sistema educacional e integrado e a alfabetização são direitos previstos na Regra 104 das Regras de Mandela⁵⁸ e também requisitos que podem ser utilizados para remição de pena⁵⁹, mas somente 12% da população prisional desse instituto participa das atividades escolares (MEPCT/RJ, 2023, p.158).

2.3.4 Bom: Penitenciária Laércio da Costa Pelegrino (Bangu 1)

Às vésperas da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, que marcaria um recomeço democrático e de respeito às garantias fundamentais e direitos humanos, o Poder Executivo do Rio de Janeiro inaugurou um novo momento para a segurança pública: a política do “cárcere duro” ou da segurança máxima (Caldeira, 2004). Bangu 1 dá início à política de encarceramento, de “combate” ao crime organizado e à “guerra” às drogas, uma política de combate aos inimigos internos do Estado — seus próprios cidadãos.

Bangu 1 compõe o Complexo Prisional de Gericinó, formado por 25 unidades prisionais e localizado na zona oeste da capital fluminense. Apesar da destinação inicial de Bangu 1, atualmente a penitenciária tem diferente propósito⁶⁰, sendo um deles o cumprimento de Regime Disciplinar Diferenciado (RDD). As experiências do RDD surgem inicialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, em resposta às *megarrebeliões* nos institutos prisionais (Carvalho, 2005). O Regime passa a ter previsão legal na Lei de Execução Penal, em 2003, mesmo com a pressão feita por organizações de defesa dos direitos das pessoas privadas de

⁵⁷ “Artigo 1º - Determinar ao Departamento Penitenciário Nacional que, na análise dos projetos apresentados pelos Estados para construção de estabelecimentos penais destinados a presos provisórios e em regime fechado, exija a proporção mínima de 5 (cinco) presos por agente penitenciário”(DPN, 2009)

⁵⁸ Regra 104 das Regras Mínimas da ONU para o tratamento dos presos.

⁵⁹ Regra 126 das Regras Mínimas da ONU para o tratamento dos presos.

⁶⁰ “Art. 1º - A Penitenciária Laércio da Costa Pelegrino destina-se: a) aos presos condenados e provisórios; b) ao cumprimento de regime disciplinar diferenciado (RDD); c) aos presos que regressarem de penitenciárias federais; d) aos presos oriundos de outra Unidade da Federação que necessitarem de acautelamento para apresentação em Juízo; e) aos presos submetidos a procedimento administrativo disciplinar instaurado para transgressões disciplinares” (SEAP, 2019).

liberdade e do devido processo legal (Carvalho, 2005), e sofre modificações em 2019, a partir da adoção do Pacote Anticrime⁶¹.

O RDD é um “regime fechado *plus*” (Carvalho, 2005), um regime fechado de exclusão dos indivíduos de “alta periculosidade” (Rosa, 2020). Apesar do Regime precisar ser estipulado por decisão judicial e respeitando o direito ao contraditório do apenado, a realidade em Bangu 1 é a aplicação por decisão judicial de ofício (MEPCT/RJ, 2023, p.167), uma evidente violação das garantias constitucionais fundamentais do art.5º, LIV.O RDD não é apenas uma resposta do Estado ao indivíduo que comete falta grave, é a confissão recalcada do Estado incapaz de manter a ordem (Carvalho, 2005). A força punitiva precisa retribuir a infração do agente e a contestação da legitimidade do poder do Estado. Nesse sentido, o RDD é um produto do Direito Penal do Inimigo, consequência de uma política criminal expansionista e que adota uma dogmática penal pouco preocupada com as garantias fundamentais dos apenados (Busato, 2004).

A excessividade do RDD, também agravada pela presença de termos genéricos e sem precisão semântica, é o caso das expressões “falta grave” (art.52, da LEP), “alto risco para ordem e segurança” (art.52, §1º, I da LEP) e da penalização da “suspeita de envolvimento” (art.52, §1º, I da LEP). Para além da possibilidade de cometimento de abusos estatais, em razão dos termos vagos, a LEP possibilita aplicação de pena severa a um indivíduo suspeito, ou seja, sem comprovação legal, de envolvimento em organizações criminosas. Trata-se de uma penalização do autor e não do fato, uma política do direito penal do autor, que pune os inimigos do Estado (Dias, 2009). As medidas de prisão baseadas em isolamento sensorial completo ou isolamento social total já foram consideradas como formas de tratamento desumano e degradante, pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos⁶². É pelo uso excessivo do RDD que a CIDH formalizou denúncia à Corte IDH, para que o Brasil esclareça sobre as condições da RDD (CIDH, 2023).

Bangu 1 foi construída para comportar população prisional masculina, embora nos últimos anos tenha recebido mulheres privadas de liberdade (MEPCT/RJ, 2023, p.168) sem que haja qualquer tipo de adaptação para atender às necessidades específicas do grupo, em

⁶¹ Câmara dos Deputados. Pacote Anticrime torna mais rígido o cumprimento de pena em Regime Disciplinar Diferenciado, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/622342-pacote-anticrime-torna-mais-rigido-cumprimento-de-pena-em-regime-disciplinar-diferenciado/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

⁶² O Tribunal Penal Europeu entendeu que o tratamento no regime de solitária configurava uma violação da Convenção Contra Tortura no caso Case of Babar Ahmad and others v. the United Kingdom. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-110267>. Acesso em: 21 fev. 2024.

desacordo com os parâmetros internacionais⁶³ e das Regras de Mandela⁶⁴. A penitenciária de Bangu não enfrenta superlotação (MEPCT/RJ, 2023, p.173), mas o pequeno espaço não conta com a presença de janelas e de espaços abertos que garantam a ventilação e melhor iluminação natural do ambiente (MEPCT/RJ, 2023, p.178). O banho de sol, especialmente para os custodiados no castigo, é por vezes negado (MEPCT/RJ, 2023, p.185) e o acesso a água é limitado (MEPCT/RJ, 2023, p.185).

CONCLUSÃO PARCIAL

O objetivo deste capítulo foi apresentar o panorama da situação prisional brasileira e fluminense, marcada pela desigualdade econômica e racial. Essa apresentação foi essencial para evidenciar o referencial epistemológico que guiará a pesquisa: a criminologia crítica e as discussões decoloniais.

Como observado, a história do sistema prisional na América Latina não pode ser contada apartada da histórica colonial e escravagista de construção da sociedade brasileira. A colonização, que hierarquizou as diferenças, foi responsável por determinar quais corpos deveriam ser punidos. Dessa forma, a história do sistema prisional na América Latina e no Brasil se entrelaça com a história colonial, refletindo nas políticas criminais da região, marcadas pela desigualdade econômica e preconceitos raciais. Essa ‘herança’ colonial se traduz em políticas criminais que exercem controle social a partir da hierarquia racial e da desigualdade, em que o estereótipo do delinquente é mensurado pelo distanciamento do padrão branco.

Nesse sentido, o discurso de igualdade, que norteia as Constituições republicanas brasileiras, é contradito pela realidade do sistema penal. O direito penal e suas políticas de violência foram construídos para deter os “delinquentes” que ameaçam os bens jurídicos importantes ao Estado: a propriedade privada e a hierarquia branca.

Neste capítulo, utilizando um método exploratório e descritivo, apresentamos a realidade do sistema prisional do Rio de Janeiro, marcada pela insalubridade e precárias

⁶³ Conferir Relatório sobre medidas destinadas a reduzir o uso preventiva nas Américas, organizado em 2017 pela OEA, especialmente o §196 que dispõe: Fundamentalmente, no que diz respeito à abordagem da situação das mulheres privadas de sua liberdade, a CIDH recomenda aos Estados adotar medidas diligentes com uma perspectiva de gênero, que levem em consideração a discriminação histórica e os estereótipos de gênero impostos a mulheres, meninas e adolescentes, e que restringem severamente o exercício de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais no contexto de privação da sua liberdade” (CIDH, 2017, p.129).

⁶⁴ “Regra 11 As diferentes categorias de presos devem ser mantidas em estabelecimentos prisionais separados ou em diferentes setores de um mesmo estabelecimento prisional, levando em consideração seu sexo, idade, antecedentes criminais, razões da detenção e necessidades de tratamento. Assim: (a) Homens e mulheres devem, sempre que possível, permanecer detidos em unidades separadas. Nos estabelecimentos que recebam homens e mulheres, todos os recintos destinados às mulheres devem ser totalmente separados.”

condições de detenção, utilizando para isso relatórios de visita e inspeção do MEPCT/RJ. Dos relatórios se observou que os estabelecimentos penais do Rio de Janeiro compartilham características de precariedade, mas com alguma variação no grau de deterioração dos estabelecimentos. Entretanto, é difícil compreender os critérios usados pelos juízes das varas de execução penal ao classificar um presídio como péssimo ou ruim, porque as condições são muito similares.

Por exemplo, o PEM possui uma das maiores taxas de mortalidade e superlotação, mas não é classificado como péssimo. Por quê? Há algum interesse do Estado em “melhor classificar” um estabelecimento penal que é objeto de discussão na Corte IDH? Essas questões levantam dúvidas sobre a transparência e a objetividade dos critérios utilizados na avaliação das condições carcerárias.

As condições de privação de liberdade, apresentadas nesse capítulo, demonstram uma dissonância entre as normativas internacionais de proteção às pessoas privadas de liberdade e a jurisprudência da Corte IDH. Essas reiteradas violações de direitos resultaram em quatro denúncias realizadas pela DPE/RJ ao SIDH, as quais serão abordadas no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3. O SISTEMA PRISIONAL DO RIO DE JANEIRO NA JURISDIÇÃO INTERAMERICANA

Neste capítulo serão investigadas as Medidas Cautelares e Provisórias expedidas pela CIDH e pela Corte IDH, respectivamente, a respeito de institutos penais no estado do Rio de Janeiro. A análise tem como objetivo compreender se e como o controle de convencionalidade está sendo aplicado na amostra selecionada. Inicialmente, será apresentado o ponto de partida metodológico, que inclui a exposição do desenho teórico do estudo de caso e, posteriormente, a explanação dos obstáculos metodológicos encontrados durante a condução do estudo. Na sequência, apresenta-se o procedimento de acesso à jurisdição interamericana e as características das Medidas Cautelares e Provisórias, para desse ponto, iniciar-se a análise da amostra.

3.1 PERCURSO METODOLÓGICO

A investigação empírica do estudo de caso pretende analisar um fenômeno contemporâneo através de múltiplas fontes de evidência (Yin, 2003; Hancock, Algozzine, 2006). O estudo de caso pode ser conduzido como o estudo intensivo de um único caso, em que o propósito será lançar luz sobre uma classe maior de casos (uma população), ou pode incorporar vários casos, ou seja, múltiplos estudos de caso — intercasos (Gerring, 2007). O que será observado no presente capítulo é que o presente estudo parte de uma abordagem de intercasos, propondo um levantamento das Medidas Cautelares e Provisórias que envolvem o sistema prisional do Rio de Janeiro, mas que se afunila para o estudo intensivo de um único caso em razão do acesso aos documentos encontrados, do *status* do caso na jurisdição internacional e até mesmo em razão da diferente abordagem feita pela Corte IDH nas Medidas Provisórias — como será observado, no caso envolvendo o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, sobre o qual o estudo intensivo se debruçará, a Corte foi mais propositiva e transpassou a usual generalidade na recomendação de medidas a serem adotadas pelo Estado Brasileiro, o que não foi realizado nos demais casos.

De outro modo, explica Yin (2003), a seleção do método de pesquisa deverá estar associada ao tipo de pergunta que se pretende responder sobre o objeto que está sendo analisado.

Inicialmente, quando se fixou o estudo sobre os encontros dos eixos temáticos sistema prisional e controle de convencionalidade, tinha-se em mente o caso envolvendo a prisão preventiva oficiosa mexicana, que foi objeto do controle de convencionalidade pela Corte IDH em sentença expedida no caso Jorge Marcial Tzompaxtle Tecpile e outros. Na sentença expedida em 07 de novembro de 2022, a Corte entendeu que a figura do *arraigo*⁶⁵ era contrária ao conteúdo da CADH e que a aplicação do instrumento violaria os direitos da liberdade pessoal e da presunção de inocência (Corte IDH, 2022, p.02). Por esse motivo, no tópico de reparações, a Corte determinou que o Estado Mexicano deixasse sem efeito as disposições relativas ao uso do *arraigo*, devendo compatibilizar o ordenamento jurídico, no que diz respeito ao uso da prisão preventiva, aos parâmetros interamericanos de proteção (Corte IDH, 2022, p.03).

Entretanto, quando analisamos os casos brasileiros sentenciados pela Corte IDH, observou-se que não há, até o presente momento, sentença que verse sobre o sistema prisional⁶⁶ ou sobre a incompatibilidade de normativa penal ou processual penal com a CADH. Em outras palavras, até o presente momento, não há sentença expedida pela Corte IDH que tenha como objetivo de discussão a convencionalidade de leis e atos normativos que versem sobre o sistema prisional brasileiro⁶⁷. As discussões sobre os institutos penais partem de Medidas Cautelares e encerram-se nas Medidas Provisórias. Dessa maneira, a investigação precisou se ajustar para entender **se o controle de convencionalidade é mobilizado nesses instrumentos** e, em caso positivo, **como o controle tem sido utilizado e incorporado na jurisdição brasileira**, mesmo que não seja em face de um cumprimento de sentença.

A partir desses pressupostos, deu-se início à coleta de dados, por meio de pesquisa exploratória nos sites da CIDH e da Corte Interamericana com o objetivo de compreender as demandas envolvendo o Brasil. Da análise exploratória, foi possível arrolar todas as Medidas Cautelares e Provisórias, classificá-las por grupo de beneficiários e identificar de quais unidades federativas partiram. Dessa forma, foi possível observar que as Medidas Cautelares e

⁶⁵ Como explica Hernández, o *arraigo* é um instrumento previsto na normativa constitucional mexicana, que possibilita uma tramitação diferenciada na condução e investigação de suspeitos de envolvimento no crime organizado, o que se traduz na prática como um confinamento secreto e incomunicável do suspeito, que é até mesmo privado do contato com seu advogado. As críticas ao sistema de *arraigo* sustentam que a existência de uma dicotomia processual que sujeita um grupo de pessoas à suspensão de direitos e garantias processuais, unicamente pela suspeita por parte das autoridades e acusação de envolvimento com o crime organizado, se alinha à teoria do direito do inimigo de Günther Jakobs.

⁶⁶ Como já foi esclarecido no capítulo anterior, a primeira sentença envolvendo o Brasil foi o Caso Damião Ximenes, que versa sobre pessoa privada de liberdade, nos termos do Princípios E Boas Práticas Para A Proteção Das Pessoas Privadas De Liberdade Nas Américas (2008). Entretanto, o que se pretende investigar são os casos envolvendo sistema prisional.

⁶⁷ Conforme apresentado no capítulo anterior, a Corte IDH já expediu sentença que versa sobre a incompatibilidade de leis brasileiras à Convenção Americana de Direitos Humanos, no caso Gomes Lund.

Provisórias são instrumentos de entrada das demandas envolvendo o sistema prisional na jurisdição interamericana. Todavia, por alguma razão, esses casos parecem ficar esquecidos e sem acompanhamento pela SIDH. Antes de iniciar a apresentação dos resultados coletados e iniciar a discussão dos resultados, cumpre apresentar os obstáculos metodológicos de que parte a presente pesquisa.

3.1.1 Obstáculos Metodológicos: o acesso às fontes e a antropologia da burocracia

As Medidas de Urgência têm funcionado como instrumentos de intervenção nos presídios brasileiros, como uma espécie de defesa preordenada das vítimas (Santiago; Pessoa, 2021, p.239), promovida especialmente pelas instituições públicas autônomas, com destaque para o papel das Defensorias Públicas. A existência e o funcionamento das defensorias públicas decorrem de previsão normativa constitucional, com os fundamentos e objetivos previstos nos já citados artigos 1º e 3º da Constituição Federal (Leite, 2018, p.568).

A atuação das Defensorias está associada à promoção, defesa e reparação dos direitos humanos (Pereira, 2017). Esse contato inerente das defensorias com os direitos humanos e os sistemas de proteção, conforme se extrai da Lei Complementar 132/09, faz com que o órgão exerça diariamente em suas atribuições um controle de convencionalidade (Leite, 2018, p.578), para promover a jurisprudência interamericana no sistema de justiça brasileiro, mas também lembrar às instituições públicas que a omissão e a inércia, frente a violações de direitos humanos, poderão ser denunciadas perante o SIDH.

Nesse sentido, o que se observa é a construção de uma Defensoria Pública com atuação interamericana, que ganha força com o *locus standi* da vítima perante a Corte IDH, momento em que a Defensoria passou a assumir o papel de guardião do interesse público interamericano (Machado, 2017). Dessa forma, a defensoria incorpora o controle de convencionalidade “a partir da arguição dos documentos interamericanos de direitos humanos e das decisões da CIDH e da Corte IDH, exigindo uma adequação do ordenamento jurídico nacional aos seus ditames” (Lopes; Bessa, 2018, p.144). A denúncia realizada pela DPE/RJ, inicialmente aos órgãos brasileiros e posteriormente à CIDH, foi exatamente pedindo a adequação dos institutos penais aos parâmetros mínimos de proteção aos privados de liberdade, frente às violações de direitos causadas pelas condições degradantes dos presídios fluminenses.

Por essa razão, a atuação interamericana da DPE/RJ nos pareceu, em um primeiro momento, como a porta de entrada ideal para o campo dos litígios internacionais,

especialmente, no acesso a documentos envolvendo os institutos penais monitorados pela SIDH para desenvolvimento desta pesquisa, evitando-se os obstáculos comumente impostos por outros órgãos públicos. A literatura da antropologia da burocracia (Farias, 2015; Lewandowski, 2016; Miranda, 2012; Teixeira, 2014; Mello; Massonetto, 2023), ao tratar do acesso a descrever, descreve as seguintes características: “portas fechadas, interpelação de seguranças, espaços restritos, normas estritas sobre quando, onde e como circular nesses espaços, e com quem se está autorizado a conversar e por quanto tempo” (Teixeira, 2014, p.34). O propósito institucional de promoção dos direitos humanos e de atuação para a defesa da democracia e inclusão dos vulneráveis forjou a ideia de que o acesso à Defensoria Pública seria diferente.

Entretanto, nossas tentativas de acessar esse campo acabaram por confirmar o aspecto de confidencialidade das instituições públicas, que impede estudar o que está “por dentro” delas (Mello; Massonetto, 2023, p.426). Nesse caso, o que está por dentro é a participação no litígio internacional, a produção de provas no processo, a manifestação apresentada pelo Estado brasileiro, todos esses documentos aos quais não se dá publicidade. O pedido de acesso às informações foi realizado tanto por via formal, dirigida aos grupos de trabalho responsáveis pelo caso, quanto pela via informal, o que significou em tentar convencer os Defensores que atuaram direta ou indiretamente nos casos de que existe um valor na produção de conhecimento e análise dessas informações. Tomando emprestadas as observações dos antropólogos, é necessário um trabalho de cativar, de tornar interessante a investigação para aqueles que possuem as informações (Teixeira, 2014, p.35).

Nenhuma das vias foi exitosa. A tentativa de contato informal com os Defensores não foi diferente do contato narrado em outros trabalhos empíricos, em que prevalece a ideia de que todos são muito ocupados, não possuem disponibilidade para fornecer informações (Teixeira, 2014, p.35). Por essa razão, parte do acesso às informações selecionadas partirá de outros trabalhos empíricos sobre os casos, mas conduzidos pelos próprios defensores públicos (Machado, 2023) ou por assessores dos defensores públicos (Da Silva, 2018).

A dificuldade em acessar as informações provenientes das instituições de justiça corrobora com a tese de que “Trata-se de um campo que não dialoga com quem o descreve, somente com quem o reproduz de forma ideal” (Lima; Baptista, 2014, p.14). Quando se nega o acesso às informações sobre o cárcere, se permite manter silêncios e segredos (Mello; *et all.*, 2017), que estruturam relações de poder (Braga, 2014, p.53) tornando o cárcere inquestionável. É preciso, portanto, que as instituições do direito se olhem no espelho para problematizar suas próprias estruturas (Mello; Massonetto, 2023, p.418); não basta que o judiciário tente aproximar

a sociedade dos tribunais, é preciso que haja uma tomada de consciência de si próprio (Lima; Baptista, 2014, p.17).

3.2 COMPREENDENDO OS OBJETOS DE ANÁLISE: EXPLICAÇÕES SOBRE AS MEDIDAS CAUTELARES E PROVISÓRIAS

Como já contextualizado, a CIDH é um órgão autônomo (Ramos, 2018, p.469 *epub*) que precisa atuar com independência, já que uma de suas funções é receber denúncias de violações de direitos humanos cometidas pelos Estados Parte da CADH⁶⁸. As denúncias são realizadas pelo sistema de petições individuais⁶⁹ e interestatais com as alegações de violação dos direitos humanos (Ramos, 2018, p.469 *epub*), que podem ser apresentadas tanto pela vítima, como por terceiros que a representem⁷⁰. Dessa forma, quanto à *ratione personae*, o art. 44 da CADH permite que tanto a vítima como seus representantes apresentem denúncias contra os Estados pertencentes ao sistema interamericano⁷¹ (Queiroga; Rojas, 2007, p.55). Como explica Ledesma (2004, p.232), o art. 44 da CADH é fundamental, porque não só permite que os indivíduos acessem as instâncias internacionais, mas vincula aos Estados o dever de garantir o acesso à jurisdição internacional. A CIDH só possui competência para analisar violações de direitos humanos⁷² consagrados em instrumentos vinculantes ao SIDH (*ratione materiae*), cometidos contra pessoas que estejam sob a jurisdição de um Estado parte do SIDH (*ratione loci*) (Queiroga; Rojas, 2007, p.61). A CIDH acaba funcionando como uma porta de entrada ao SIDH, uma vez que a Corte IDH só pode ser acionada (*jus standi*) pelos Estados que reconhecem sua jurisdição, como no caso de solicitação de Opinião Consultiva, ou pela Comissão.

Como se extrai do art. 29 do Regulamento da Comissão, a Secretaria Executiva da CIDH recebe, analisa e registra a petição inicial, que deverá tramitar com prioridade caso se

⁶⁸ “Art.41. A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício do seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições: (...) f. atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44 a 51 desta Convenção” (OEA, 1979)

⁶⁹ Os requisitos da petição inicial dirigida à CIDH estão previstos no art.28 do Regulamento da CIDH (2013).

⁷⁰ O acesso direto da pessoa humana à justiça internacional foi trabalho e proposta do Professor Antônio Augusto Cançado Trindade, que defendeu os indivíduos enquanto “verdadeiros sujeitos de direitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos” (Trindade, 2013, p. 1355)

⁷¹ As vítimas e seus representantes possuem legitimidade ativa para apresentar denúncias contra os Estados. Somente os Estados possuem legitimidade passiva no sistema interamericano.

⁷² O conceito de direitos humanos, para a CIDH, corresponde aos direitos definidos pela CADH e consagrados na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. Tal determinação está prevista no art.1.2 do Estatuto da CIDH (1979) (OEA, 1979).

trate de violação de direitos de crianças ou idosos, pessoas com doenças terminais, tratar-se de aplicação de pena de morte, pessoas privadas de liberdade ou quando o Estado se mostrar interessado em realizar solução amistosa do caso. Reunidos os requisitos de admissibilidade, a Secretaria Executiva encaminhará os pontos importantes da petição ao Estado acusado de violação de direitos, que deverá apresentar resposta em um prazo de dois meses a contar da data de transmissão da petição (art. 30, 3, do Regulamento da CIDH). A admissibilidade da demanda depende do i) esgotamento prévio dos recursos internos (art. 31, do Regulamento da CIDH)⁷³; ii) ausência do decurso do prazo de seis meses (art. 32, do Regulamento da CIDH); iii) ausência de litispendência internacional (art. 33, do Regulamento da CIDH); iv) ausência de coisa julgada internacional, o que impede o uso sucessivo de dois mecanismos internacionais de proteção de direitos humanos (art. 33, do Regulamento da CIDH) e v) compatibilidade *prima facie* da petição⁷⁴.

A regra de esgotamento dos recursos internos é estabelecida em favor dos Estados, cabendo a eles opor essa exceção de admissibilidade (Queiroga; Rojas, 2007, p.63), que deve ser alegada na fase inicial perante a CIDH, sob pena de preclusão (Ramos, 2018, p.472). A exigência do esgotamento dos recursos internos de reparação, seja pela via administrativa ou judicial, decorre do princípio da subsidiariedade da jurisdição internacional, ou seja, via de regra a jurisdição internacional só pode ser acionada se a jurisdição doméstica não foi capaz de reparar a violação de direitos humanos. Cumpre esclarecer que os Estados podem ser duplamente condenados na esfera internacional, uma vez por ser violador de direitos e uma segunda vez por não ter reparado ou garantido meios para reparar a violação causada (Ramos, 2018, p.471 *epub*). De todo modo, o esgotamento dos recursos internos não é um princípio sacrossanto (Trindade, 2008), podendo ser dispensado quando se nota: i) inexistência do devido processo legal para a proteção do direito violado; ii) impedimento de acesso à jurisdição interna; iii) demora injustificada na decisão dos recursos internos; iv) recurso não for apto ou for insuficiente para fazer sanar ou reparar o dano causado; v) ausência de defensores e dificuldades para acessar a justiça.

⁷³ O Professor Cançado Trindade (1997) chama atenção para a regra do esgotamento de recursos internos que “não é sacrossanto, imutável ou absoluto, e tem sido aplicado - à luz do critério da eficácia dos recursos internos - com muito mais flexibilidade no contexto de proteção internacional dos direitos humanos” (p.41).

⁷⁴ Como apresenta Cançado Trindade (1997): “Em sua vasta prática de exame de petições ou comunicações individuais, a Comissão tem adotado resoluções de conteúdo variável de caso a caso: em tais resoluções a Comissão tem declarado que os atos relatados no caso constituíam *prima facie* uma violação de direitos humanos, ou recomendando uma ampla investigação do que parece constituir uma violação de direitos humanos, ou decidido suspender a consideração do caso até que os resultados de uma investigação em curso tornassem conhecidos, ou declarado enfim não ter ocorrido a violação de direitos humanos alegada na petição” (p. 42).

Anteriormente, a Comissão apenas se pronunciava para declarar a inadmissibilidade de um caso (Queiroga; Rojas, 2007, p.69). Atualmente, o Regulamento da CIDH exige um pronunciamento quanto à admissibilidade (art. 36, do Regulamento da CIDH), que deverá ser expedido pelo Grupo de Trabalho de Admissibilidade (art. 35, do Regulamento da CIDH) e publicizado no Informe Anual da Comissão. Apenas depois do pronunciamento quanto à admissibilidade é que a petição é registrada propriamente como um caso, em um modelo de registro e publicidade que possibilita aos Estados tomarem conhecimento de um caso desde o início de sua tramitação (Queiroga; Rojas, 2007, p.69).

É na análise da petição que a CIDH, por iniciativa própria ou por pedido das partes, pode solicitar que os Estados adotem Medidas Cautelares (MC)⁷⁵ para evitar danos irreparáveis às pessoas (Ledesma, 2004, p.371), não sendo necessário que exista um caso pendente de análise na Corte IDH para que a CIDH solicite a adoção das MC ao Estado (Pasqualucci, 2012, p.269). É justamente diante do processamento de Medidas Cautelares, e posteriormente adoção de Medidas Provisórias, que nosso interesse se intensifica.

A adoção das MC deriva da função de “supervisionar o cumprimento das obrigações de direitos humanos estabelecidas no art. 106 da Carta da OEA” (CIDH, 2019), que foi incorporada desde o primeiro Regulamento da Comissão em 1980 (Engstrom, 2019, p.91) e está atualmente prevista no art. 25 do Regulamento da Comissão (CIDH, 2019). Os fatos que ensejam um pedido de MC não precisam ser comprovados integralmente, sendo necessário apenas apresentação da gravidade e da urgência, que será apreciada *prima facie* pela CIDH, em exame de cognição sumária, conforme se extrai das respostas de MC expedidas (CIDH, 2019). O fato de estar disciplinado no art. 25 do Regulamento da CIDH faz com que a solicitação por uma MC não fique atrelada à regra de esgotamento dos recursos internos (CIDH, 2019) — e nem poderia em razão da iminência de dano irreparável à pessoa.

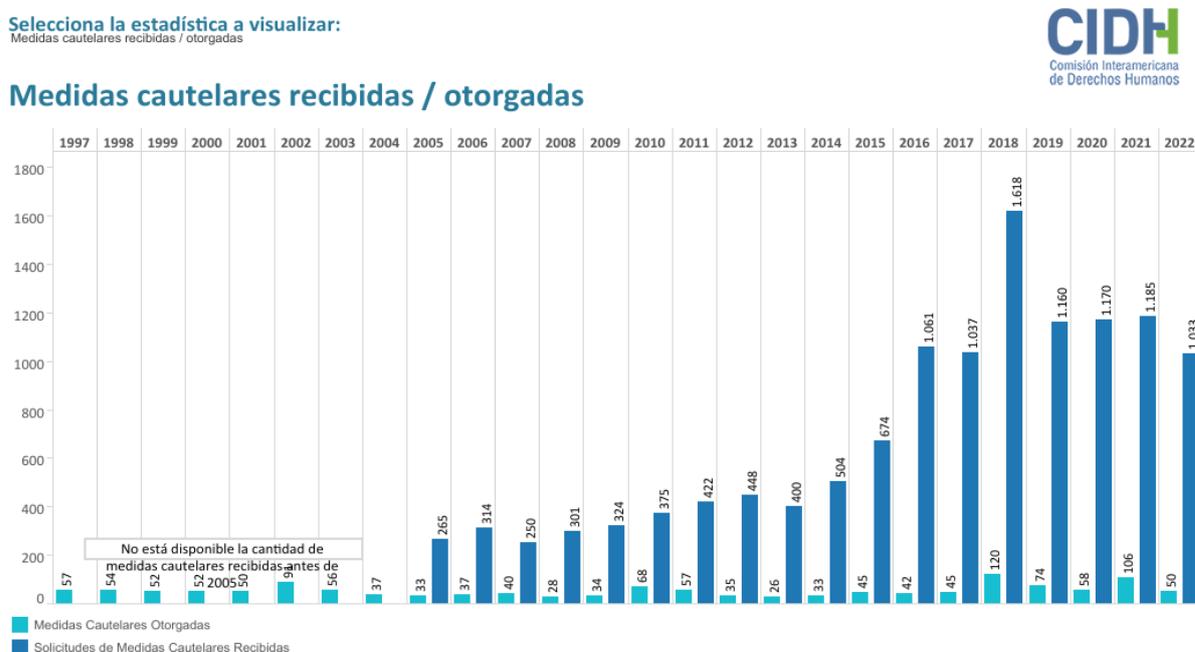
De início, ao constatar indícios de violação de direitos humanos, a CIDH elabora um Primeiro Informe ou Primeiro Relatório, documento confidencial enviado ao Estado infrator com recomendações para cessar a violação de direitos humanos denunciadas. Caso o Estado não interrompa as violações, a CIDH pode apresentar um Segundo Informe, que, ao contrário do primeiro, é publicizado, contendo a síntese do caso, apresentando recomendações e estabelecendo um prazo para seu cumprimento (art. 47, do Regulamento da CIDH). Caso o Estado não cumpra as recomendações, a CIDH deverá reportar o descumprimento em relatório

⁷⁵ “También llamadas de interim measures ou precautionary measures, mas también denominada de medidas excepcionales de protección, medidas cautelares urgentes, medidas precautorias urgentes ou medidas urgentes”(Ledesma, 2004, p.371).

anual enviado à Assembleia Geral, que deverá adotar medidas para convencer o Estado a restaurar os direitos protegidos (Pasqualucci, 2012).

Como percebeu González (2010), a possibilidade de que pessoas denunciem a violação de direitos *per saltum* à Comissão Interamericana via medidas cautelares, fez com que a CIDH passasse a receber centenas de solicitações anualmente. Entre 2005 e 2022, a CIDH recebeu mais de 12 mil solicitações de Medidas Cautelares (Figura 12) tendo recebido o maior número de solicitações em 2018, com 1.618 pedidos de Medidas Cautelares. Apesar da alta solicitação de MC, o percentual de outorgas não chega a 12% do total de solicitações (Figura 12).

Figura 12. CIDH: Medidas Cautelares recebidas e outorgadas entre 1997 — 2022



Fonte: Extraído dos arquivos multimídia da CIDH

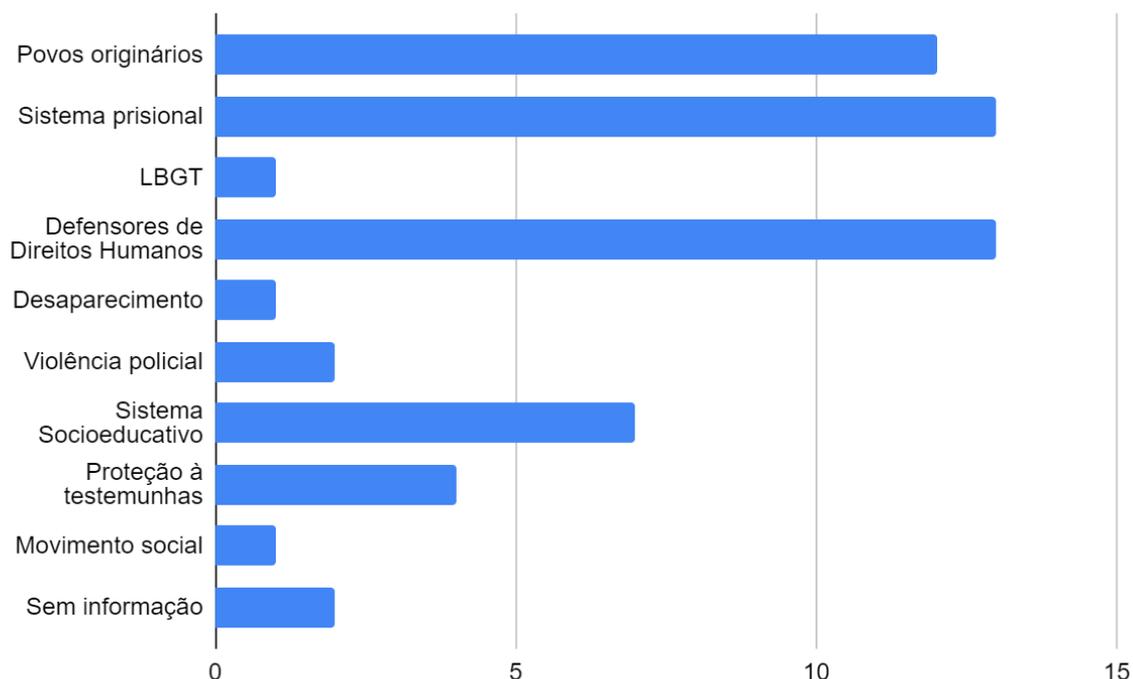
Apesar do pessimismo e da descrença em relação ao cenário de proteção aos direitos humanos, o Brasil não é o país mais denunciado ao SIDH⁷⁶. Em relação às MC demandadas contra o país, foram identificados 57 casos outorgados entre 1996 e 2023⁷⁷. A partir de uma

⁷⁶ No quadro de estatísticas da CIDH, em que se apresenta o total de petições recebidas por país entre 2006 e 2022, o Brasil não liderou o ranking de petições recebidas. O ano com o maior número de petições contra o Brasil foi 2019, com 242 registros. No entanto, nesse mesmo ano, a Colômbia recebeu 881 petições. Os dados estão disponíveis em: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Multimedia**. Esta sección multimedia presenta información estadística sobre las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Estos gráficos presentan información referida a peticiones, casos y medidas cautelares. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>. Acesso em: 18 jun. 2024.

⁷⁷ A seleção e análise dos casos foi realizada de modo manual, a partir do site da CIDH. É necessário mencionar que as resoluções de Medidas Cautelares expedidas depois de 2006 não estão disponíveis para consulta no site da Comissão, por essa razão foram analisadas os comunicados de imprensa dos anos correspondentes, com finalidade

análise exploratória pelo site da CIDH, foi possível classificar as 57 MC expedidas contra o Brasil de acordo com o grupo beneficiário às quais se referiam (Figura 13).

Figura 13. Medidas Cautelares por grupo de beneficiários



Fonte: autoria própria, dados extraídos do site da CIDH.

Conforme se observa na Figura 13, o caráter imediato das MC as torna particularmente relevantes para as PPL, que formam um dos grupos de principais beneficiários desse mecanismo no Brasil, mas também no âmbito interamericano em geral (Burbano-Herrera; Haeck, 2019). As MC são essenciais para estabelecer a responsabilidade do Estado em situações em que é necessária uma resposta urgente. No caso das PPL, o Estado possui obrigações positivas para garantir direitos a esse grupo⁷⁸, implementando tratamento que respeite e garanta o direito à vida e à integridade pessoal⁷⁹, mediante o asseguramento das condições mínimas compatíveis com a dignidade⁸⁰. Dessa forma, quando o Estado não cumpre seu dever de garantidor e coloca em risco a vida e a integridade das PPL, de que ele detém custódia, cabe a outorga de MC para cessar a violação de direitos.

de verificar se haviam citações de MC outorgadas à respeito do Brasil. Todos os casos, bem como os links para acessar os comunicados de imprensa ou resoluções, estão disponíveis no apêndice do trabalho.

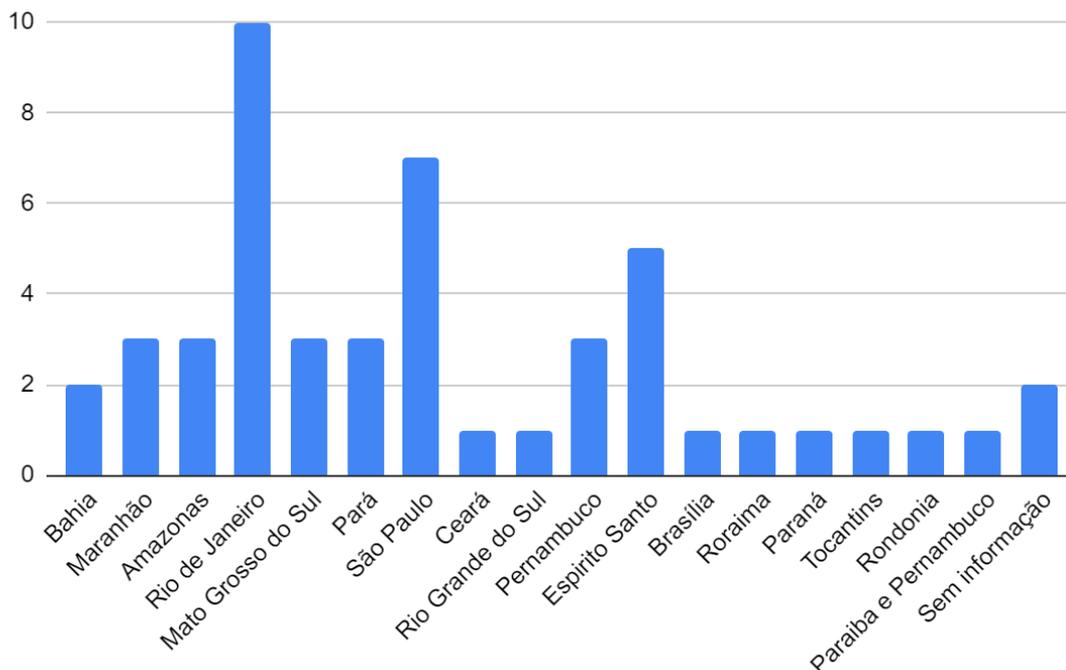
⁷⁸ Corte IDH, **Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de maio de 1999. Série C N°52, par. 195.

⁷⁹ Caso Cantoral Benavides. Sentença de 18 de agosto de 2000. Série C N° 69, par. 87

⁸⁰ Corte IDH, **Caso Instituto de Reeducação do Menor**. Sentença de 2 de setembro de 2004. Série C N° 112, parágrafo 159.

Outra informação importante sobre as MC envolvendo o Brasil, extraída da análise exploratória do banco de informações da CIDH, diz respeito à região do país em que está havendo violações de direitos humanos denunciadas. Como se pode constatar da Figura 14, o estado com mais denúncias é o Rio de Janeiro⁸¹.

Figura 14. Regiões do Brasil de onde partem as Medidas Cautelares



Fonte: autoria própria, dados extraídos do site da CIDH.

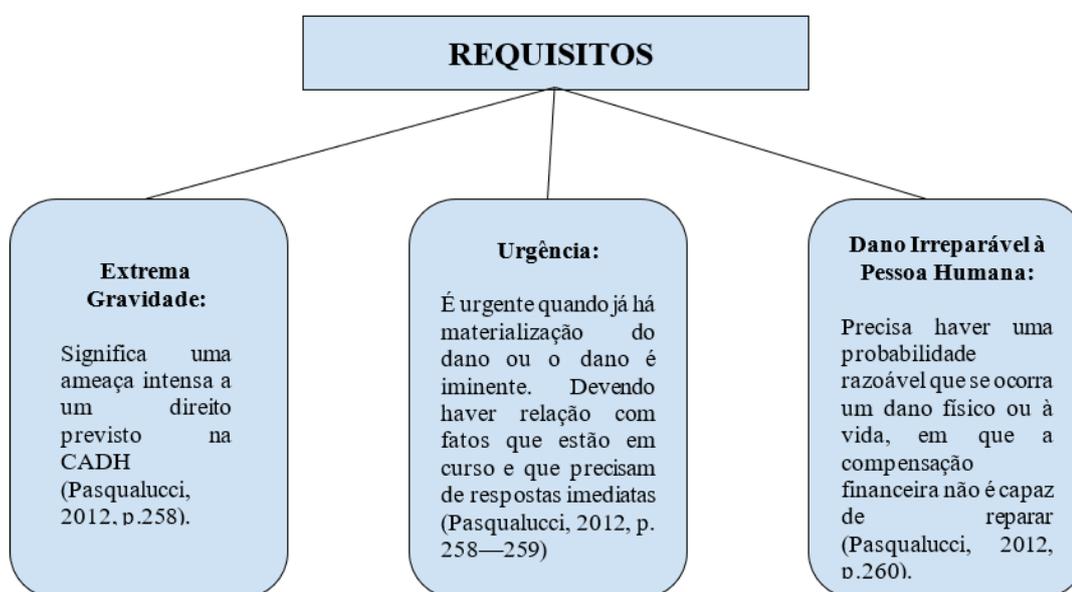
As MC possuem um caráter duplo, tanto cautelar quanto tutelar. O caráter tutelar deriva do objetivo de evitar um dano irreparável e preservar o exercício dos direitos humanos, enquanto o caráter cautelar deriva do objetivo de preservar os direitos em possível risco até que se parta para a análise e decisão de mérito da inicial (CIDH, 2020, p.6). Quanto à natureza jurídica, as MC são entendidas como recomendações, entendimento que decorre da interpretação do art. 41 (b) da CADH. Embora não haja qualquer dispositivo que disponha da eficácia vinculante da MC (Ramos, 2018, p.473, *epub*), os Estados não podem se escusar de cumprir as recomendações, vez que a atuação estatal precisa ser orientada pelos princípios da boa-fé e do *pacta sunt servanda*. Ainda assim, a natureza meramente persuasiva das Medidas

⁸¹ Em análise exploratória dos Relatórios de Admissibilidade proferidos pela CIDH, foram encontrados ainda outros dois casos envolvendo sistema prisional no Rio de Janeiro, são esses: i) Pessoas Privadas de Liberdade na Carceragem da Polinter-Neves, 2020 e ii) Pessoas Privadas de Liberdade na Carceragem da 76ª Delegacia De Polícia (76ª Dp) de Niterói, 2007. Por tratarem-se de casos contenciosos, não entraram para o escopo da análise.

Cautelares resulta, na prática, em desinteresse dos Estados partes em seguir as determinações da CIDH, levando ao descumprimento das medidas. Essa ausência de força vinculante permite que a Corte seja acionada para decidir sobre a adoção de Medida Provisória (MP) (Ramos, 2018, p.473, *epub*).

Os requisitos para adoção das Medidas Cautelares e das Medidas Provisórias são os mesmos. É preciso haver: i) risco de dano irreparável à pessoa humana; ii) gravidade e iii) urgência, os quais podem ser sintetizados conforme se demonstra na Figura 15. O ônus de demonstrar esses requisitos é do requerente, mas no primeiro momento, não é necessário que se comprove todos os fatos alegados, devendo haver apenas um detalhamento mínimo que se comprove ser o caso de aplicação de Medidas Provisórias (Pasqualucci, 2012).

Figura 15. Requisitos para adoção de Medidas Provisórias



Fonte: autoria própria, dados extraídos de Pasqualucci (2012).

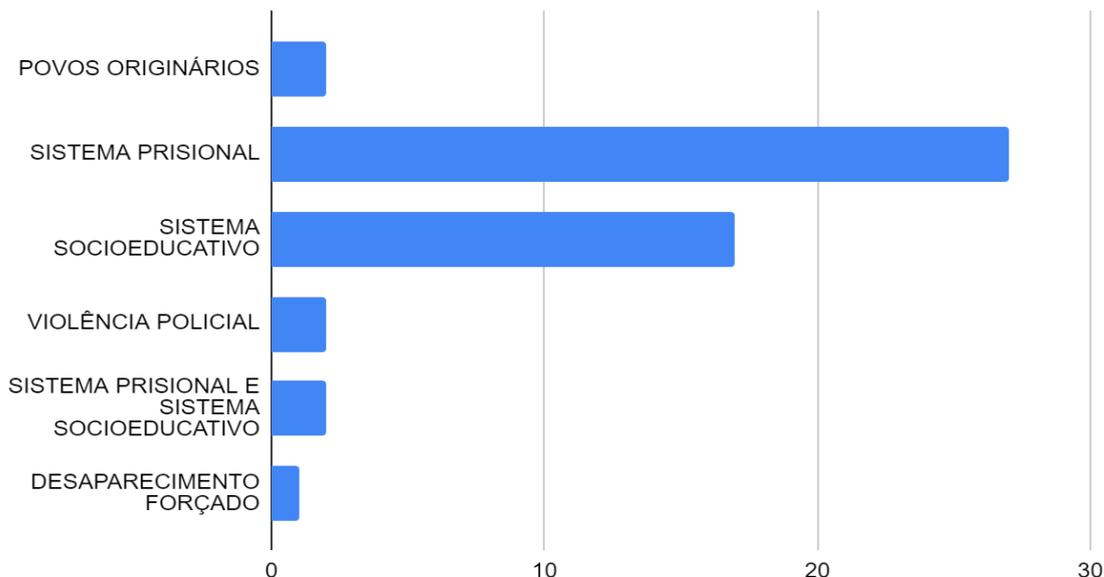
A MP precisa ser solicitada pela CIDH à Corte, o que pode ocorrer nas seguintes hipóteses: 1) quando o Estado não cumpre as MC anteriores; 2) quando as MC não tiverem sido eficazes; 3) quando houver MC conectada a um caso já submetido à apreciação da Corte IDH e por fim, 4) todas as vezes em que a Comissão entender ser pertinente, conforme se extrai das explicações de Pasqualucci, (2012, p.256):

Ao fazer sua determinação sobre se as medidas provisórias são justificadas, a Corte avalia a eficácia das ações do Estado em lidar com a situação e o grau de vulnerabilidade dos beneficiários propostos se as medidas solicitadas não forem adotadas. A Comissão Interamericana deve apresentar à Corte uma explicação suficiente para mostrar que os critérios de extrema gravidade e urgência de dano irreparável às pessoas são atendidos e que o Estado não demonstrou clara e suficientemente a eficácia das medidas específicas que adotou internamente para lidar com a situação. Essa situação muitas vezes surge após a Comissão ter ordenado ao Estado que tome medidas cautelares e o Estado não ter tomado as medidas ou as medidas tomadas pelo Estado terem sido inadequadas para evitar o perigo aos beneficiários (tradução livre).

A MP tem inspiração no procedimento adotado pela Corte Internacional de Justiça (Pasqualucci, 2012, p.306) e, diferente da MC, possui caráter vinculante e mandatória, conforme se extrai do art.63 (2) da CADH. Dessa forma, o descumprimento das MP expedidas pela Corte IDH, pode acarretar responsabilidades internacionais para o Estado, especialmente quando esse descumprimento violar um direito substantivo protegido pela CADH (Pasqualucci, 2012, p.293). O caráter vinculante da MP faz com que esse mecanismo só possa ser adotado contra os Estados que aceitam a jurisdição da Corte IDH, independentemente de já haver caso sob apreciação, podendo a Corte atuar de ofício.

Quanto às Medidas Provisórias expedidas pela Corte IDH a respeito do Brasil, é possível observar pela Figura 13, que se trata, majoritariamente, de demandas envolvendo o direito das PPL, tanto no sistema prisional como no socioeducativo:

Figura 16. Medidas Provisórias por grupo de beneficiários



Fonte: autoria própria, dados extraídos do site da Corte Interamericana de Direitos Humanos

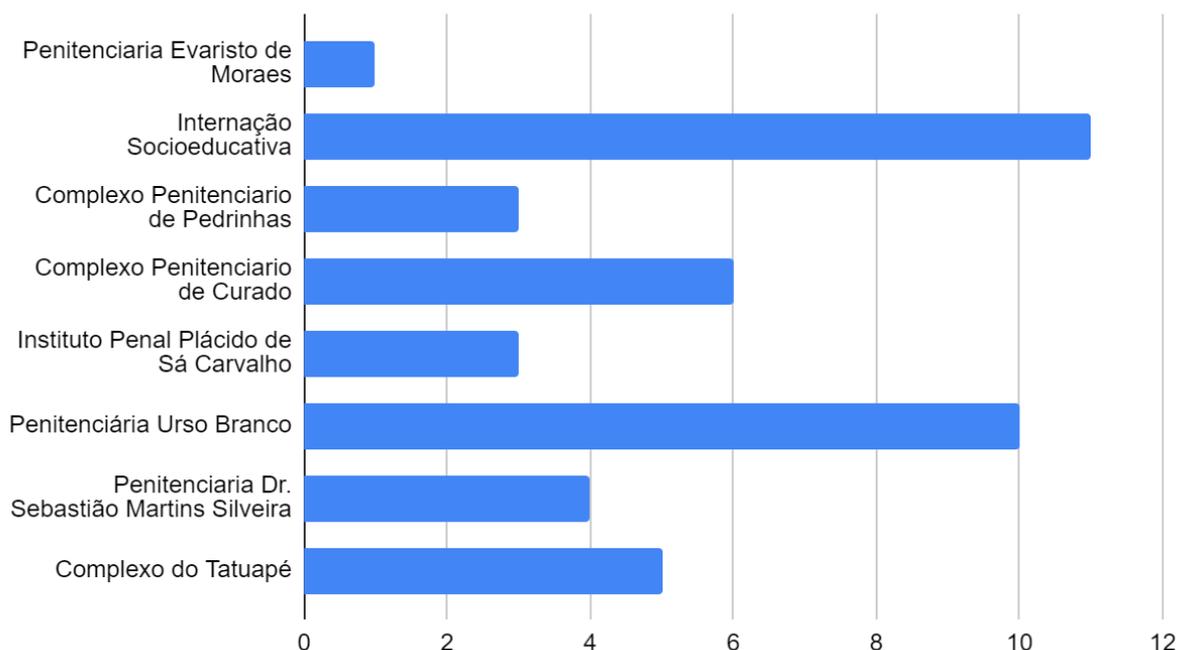
No caso do sistema prisional, a maioria das solicitações de Medida Provisória decorre das condições de privação de liberdade, constantemente insalubres e perigosas (Burbano-Herrera; Haeck, 2019). Em casos como os do sistema prisional, em que se trata da ameaça a um grupo ou coletividade, não é preciso que se faça a identificação nominal de todas as vítimas ou possíveis vítimas, de modo que a Corte estende a proteção de direitos para todas as pessoas que estiverem confinadas, as que poderão ser confinadas depois da adoção da MP e, também, para todos que trabalham ou visitam a prisão (Pasqualucci, 2012, p.263).

Em regra, as resoluções expedidas pela Corte são generalistas, frequentemente determinando que o Estado adote as medidas necessárias para proteger certas pessoas ou grupos de pessoas, garantindo ao Estado uma margem de apreciação quanto à implementação das medidas. Por outro lado, a Corte tende a exigir que o Estado consulte os beneficiários das medidas para determinar os meios mais eficazes e menos intrusivos de protegê-los. (Pasqualucci, 2012, p.275). Nos casos envolvendo o sistema prisional, como será apresentado em breve, o mais comum é que as medidas adotadas incluam a adequação das condições dos estabelecimentos penais, a redução da superlotação, a melhora no atendimento médico dos prisioneiros e a compatibilização com os parâmetros internacionais de proteção.

Por fim, o caráter de excepcionalidade das MP também condiciona a temporalidade do mecanismo. As MP foram desenhadas para forçar o Estado a cumprir rapidamente a ordem de

proteção dos direitos humanos, independentemente de expedição de sentença ou monitoramento do cumprimento de sentença (Pasqualucci, 2012, p.271). Entretanto, nos casos envolvendo privação de liberdade, o mais comum é que a situação de risco se perdue no tempo, ou que as medidas adotadas pelo Estado não sejam suficientes para interromper a ameaça ao direito à vida e à integridade pessoal, forçando a Corte a apresentar novas Medidas Provisórias.

Figura 17. Medida Provisória por Instituto Penal e Internação Socioeducativa



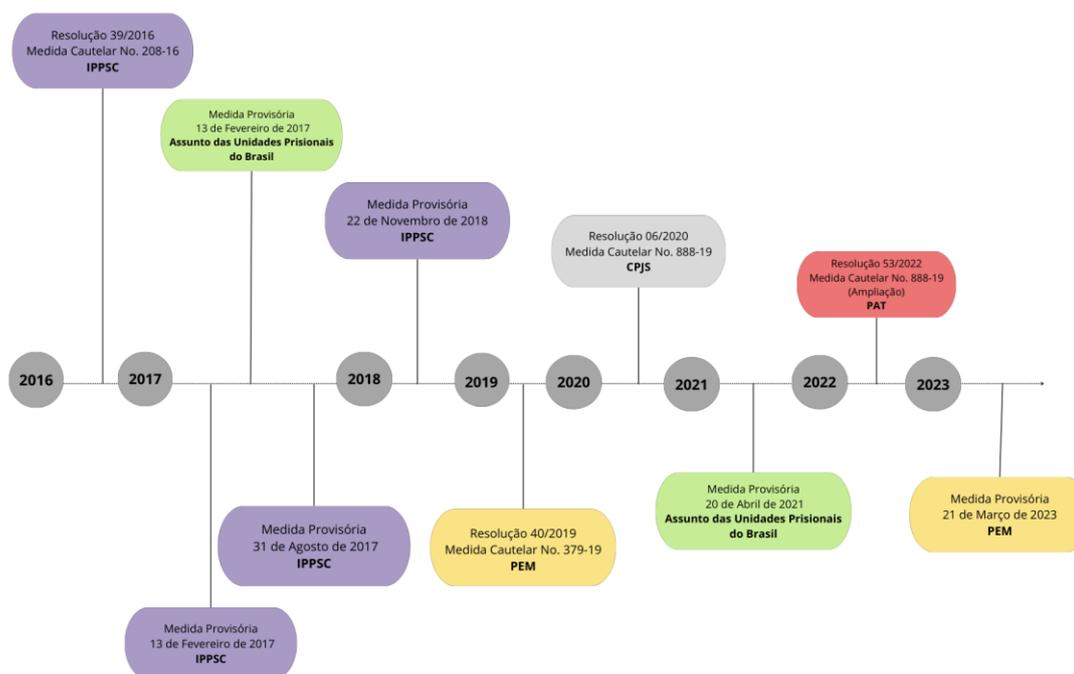
Fonte: autoria própria, dados extraídos do site da Corte IDH

O que será apresentado na sequência são as MC e MP escolhidas para análise, com o intuito de investigar se e como o controle de convencionalidade está sendo utilizado na argumentação da Corte IDH e da CIDH. Como se observa da Figura x, entre 2016 até 2023, ao menos uma Medida Cautelar ou Provisória foi expedida por ano para instituições penais no Rio de Janeiro, com exceção de 2017, em que foram expedidas três medidas provisórias. Como pode ser observado na Figura 17, dentre os institutos penais objetos de Medidas Provisórias pela Corte IDH, dois deles estão localizados no Rio de Janeiro, sendo o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho e a Penitenciária Evaristo de Moraes. A MP do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPSC) é considerado um *leading case*, vez que a Corte IDH se afastou da costumeira abordagem generalista para determinar o cálculo diferenciado para as PPL do estabelecimento,

levando em consideração a taxa de superlotação do instituto (Rudnicki; Souza, 2021; Moura, 2022; Machado, 2023).

Serão abordados nas sequências, as Medidas de Urgências proferidas em razão das condições prisionais dos estabelecimentos penais fluminenses. A linha do tempo das Medidas de Urgência pode ser sintetizada na seguinte imagem:

Figura 18. Linha do tempo dos casos envolvendo sistema prisional do Rio de Janeiro



Fonte: autoria própria, dados extraídos do *site* da Comissão Interamericana e da Corte IDH.

3.2.1 Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPPSC)

Em 30 de março de 2016, a CIDH recebeu petição com pedido de MC, apresentada pela DPE/RJ, solicitando que a CIDH requeresse ao Brasil a adoção de medidas necessárias para proteger a vida e a integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no estado do Rio de Janeiro. Desde 2012 a DPE/RJ visitava o IPPSC, ocasião em que já se notava uma alta população prisional — população carcerária de 1.542 presos, tendo capacidade para 1.699 vagas —, falta de atendimento médico suficiente para atender a demanda do instituto e péssima qualidade da alimentação fornecida pela empresa privada que abastecia o IPPSC. Além disso, a própria gestão do IPPSC entendia haver um déficit de profissionais de segurança no estabelecimento, que contava apenas com 8 agentes na

época. Uma segunda visita foi conduzida pela DPE/RJ em 2014, quando foi observado um aumento do número dos presos para 2.850, ou seja, uma taxa de lotação de 167% e um agravamento das mesmas carências materiais e de assistência técnica registradas anteriormente pelos demandantes — DPE/RJ. Paralelamente, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro realizou três visitas ao IPPSC, nos meses de setembro, outubro e novembro de 2014, sendo detectado nesta última um total de 3.144 presos, reconhecendo-se a urgência de resolução da situação de superlotação.

Por fim, em 18 de janeiro de 2016, foi realizada uma última visita pela DPE/RJ antes de apresentar o caso à CIDH, em que se realizou um levantamento de informações da unidade prisional e entrevista com os privados de liberdade no estabelecimento. Nesta ocasião, constatou-se uma lotação de mais de 200%, com um total de 3.478 pessoas privadas de liberdade⁸². As alegações quanto às condições de detenção narram problemas de deterioração nas estruturas, infiltração de água e chuva nas celas, cabos elétricos expostos sem segurança, problemas estruturais nos banheiros, com falta de vasos sanitários, falta de chuveiros, pois o instituto contava apenas com buracos nas paredes, de onde saía a água para banho, e falta de separação com o resto do ambiente. Além disso, o acesso à água só era fornecido de 3 a 4 vezes ao dia, durante 15 a 20 minutos, fazendo com que os presos armazenem a água em sacos plásticos ou outros recipientes inadequados, e destinassem essa mesma água tanto para lavar roupas, quanto para seu próprio consumo. Igualmente, nos banheiros eram armazenados restos de comida, provocando a aparição de ratos, percevejos, carrapatos e outras pragas, causando doenças de pele e patologias similares. Não havia entrada de ar e luz natural suficientes, o ambiente no interior das celas era de um “calor extremo e sufocante”, nas quais os detidos eram obrigados a permanecer mais de 14 horas por dia. Em razão da superlotação, mais da metade das pessoas privadas de liberdade eram obrigadas a dormir no chão. Durante a noite, aqueles que precisassem ir ao banheiro ou eram forçados a caminhar por cima de seus companheiros ou a fazer suas necessidades em sacos plásticos.

As precárias condições, as situações de risco e o aumento dos casos de falecimento no interior do IPPSC levou a instaurar três procedimentos judiciais especiais perante o Juizado de Execuções Penais do estado do Rio de Janeiro — 2012; 2014 e 2015—, com o objetivo de

⁸² “i) o pavilhão “A” abriga 763 pessoas, com um excesso de 251%; ii) o pavilhão “B” conta com 576 pessoas, um excesso de 182%; iii) o pavilhão “C” tem 757 presos, um excesso de 249%; iv) o pavilhão “D” contém 994 presos, um excesso de 218%; v) por último, o pavilhão “E”, com 342 pessoas e um excesso de 119%. A seu turno, detectam-se índices de superlotação no interior de cada pavilhão, sendo que os alojamentos 1, 2, 3 e 6 do pavilhão “A” apresentam um índice ocupacional de 253%; o alojamento 7 do pavilhão “B”, 280%; os alojamentos 1, 2, 3 e 4 do pavilhão “C”, 250%; e os alojamentos 2, 3 e 4 do pavilhão “D”, 223%” (CIDH, 2016, p.2)

reduzir os índices de superlotação no IPPSC, sem que as autoridades judiciais competentes adotassem decisões definitivas, limitando-se a expedir ofícios de maneira “burocrática”.

Em 23 de maio de 2016, com o recebimento do caso, a CIDH solicitou informações ao Estado brasileiro, que solicitou uma prorrogação de prazo para apresentar resposta, mas após sua expiração manteve-se inerte. O silêncio do Brasil se somava à declaração de racionamento de gastos públicos emitida pelo Governo do Rio de Janeiro, em razão dos compromissos adotados frente aos Jogos Olímpicos, o que afetaria os serviços públicos essenciais. Assim, embora a CIDH entenda que a falta de resposta por parte de um Estado não seja suficiente para outorgar medidas cautelares, nesse contexto, o silêncio do Brasil foi um elemento a ser considerado. Se o Estado não apresentou qual medida implementou frente à violação de direitos no IPPSC e qual a posição do Estado sobre os fatos, a CIDH entendeu ter havido uma omissão violadora da ordem interamericana.

Como apresentado anteriormente, a outorga de uma MC depende da identificação de três requisitos: i) gravidade; ii) urgência e iii) dano irreparável. Para a CIDH, o requisito da gravidade decorria da comprovação das condições precárias de detenção, que incluíam: i) deficiências na infraestrutura do recinto; ii) acesso limitado à água, iluminação e ventilação; iii) falta de acesso à saúde, em razão da baixa quantidade de profissionais da saúde; iv) condições de insalubridade e v) superlotação. Assim, a narrativa e documentação dos fatos fizeram com que a CIDH entendesse *prima facie* que se tratava da violação de direitos à vida e à integridade pessoal das PPL no IPPSC. Quanto ao segundo requisito, da urgência, a CIDH considerou que a falta de informações e o aumento da superlotação e das taxas de falecimento permitiam a inferência de continuidade de violações que afetavam o direito à vida e à integridade pessoal dos detentos. Por fim, a Comissão constatou a presença do requisito da irreparabilidade, na medida em que se constatou a violação do direito à vida e da integridade pessoal, que constitui a máxima situação de irreparabilidade.

Na Resolução n.º 39/2016, a CIDH solicita ao Brasil, com base no art. 63.2 da CADH e no art. 27 do Regulamento da CIDH, que implemente medidas para que faça cessar a violação de direitos no IPPSC, considerando como prioritária a adoção de medidas para garantir que não ocorram mais mortes ou violações à integridade das PPL, solicitando, dessa forma, que o Estado:

- a) Adote as medidas necessárias para proteger a vida e a integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho;
- b) Tome ações imediatas para reduzir substancialmente o superlotação no interior do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, de acordo com os padrões internacionais;

- c) Forneça condições adequadas de higiene nas instalações, acesso a água potável e garanta tratamentos médicos apropriados para as pessoas detidas, de acordo com as patologias que apresentem;
- d) Adote as medidas necessárias para ter planos de emergência para qualquer eventualidade;
- e) Coordene as medidas a serem adotadas com os beneficiários e seus representantes;
- e
- f) Informe sobre as ações adotadas para investigar os fatos que levaram à adoção desta medida cautelar e evitar sua repetição (CIDH, 2016, p.07).

Transcorridos 8 meses sem que o Brasil se manifestasse sobre as medidas adotadas para o cumprimento das MC, em dezembro de 2016, a DPE/RJ pleiteou a expedição de MP pela Corte IDH. O pedido foi reiterado pelos representantes em janeiro de 2017, em razão de novas mortes e da persistência de violação de direitos. O pedido foi encaminhado pela CIDH para à Corte IDH, sustentando a existência de: a) Quadro crítico de superlotação⁸³; b) Falta de acesso à saúde e insalubridade⁸⁴; c) Mortes de detentos⁸⁵; d) ausência de agentes de segurança⁸⁶; e) descumprimento dos *standards* internacionais de proteção⁸⁷.

Após o pedido de expedição de MP, o Brasil se manifestou em 17 de fevereiro de 2017, apresentando à Corte IDH e à CIDH informações a respeito das medidas adotadas e esclarecimentos sobre a situação do IPPSC. Em suas alegações o Estado negou haver problemas na rede elétrica e dificuldade de acesso saúde, alegou a compra de colchões e roupas para os

⁸³ “El 23 de enero de 2017 el IPPSC tenía capacidad para 1.699 internos y albergaba a 3.454 personas, representando un hacinamiento de 198%. En 2014, 2.850 personas estaban detenidas en ese centro penitenciario. En el mes de noviembre de 2014, la cifra aumentó a 3.144 detenidos. Para inicios del año 2016, había 3.478 detenidos. En diciembre de 2016, se registraban 3.367 personas. En virtud de la sobrepoblación los detenidos permanecen más de 14 horas del día en sus celdas, y más de la mitad de las personas duermen en el suelo, unas pegadas a las otras. Si por la noche necesitan ir al baño, caminan por encima de sus compañeros, o usan bolsas plásticas. La Defensoría Pública y el Ministerio Público señalaron al Estado la necesidad de reducir la sobrepoblación. Sin embargo el pedido no fue atendido, sino que la situación se agudizó. Además del aumento poblacional, no se han adoptado medidas paliativas” (Corte IDH, 2017a, p.02)

⁸⁴ “Desde 2012 habría serias deficiencias en materia de salud. Hay una consistente falta de tratamiento médico adecuado y la falta de atención a los internos del Instituto pone en riesgo su integridad personal. Con frecuencia los internos son trasladados tardíamente a un hospital. Desde 2012 hay falta de personal médico suficiente. Actualmente el IPPSC dispondría de 1 médico, 2 enfermeros, 3 auxiliares y 1 asistente social; además, el Centro no cuenta con personal de psiquiatría permanentemente. Habría también escasez de medicamentos”(Corte IDH, 2017a, p.02).

⁸⁵ “Entre el 1 de enero y el 26 de junio de 2016, 13 personas fallecieron en el IPPSC. La información más reciente aportada ante la Comisión indica que para principios del mes de diciembre de 2016, habían fallecido en total 27 personas, y que en total se registraron 32 muertes en el 2016. Asimismo, los representantes han informado que durante los primeros días del mes de enero de 2017 se registraron otras 4 muertes. El IPPSC tiene 7.37% de la población carcelaria del estado de Rio de Janeiro, pero concentra 12.66% de las muertes. En al menos 7 casos, los detenidos fallecieron el mismo día en que fueron transferidos a los centros asistenciales o casi enseguida, con un uno o dos días de diferencia” (Corte IDH, 2017a, p.03).

⁸⁶ “El IPPSC tiene un número reducido de agentes de seguridad, lo que genera una situación de riesgo en virtud del hacinamiento y tensiones internas” (Corte IDH, 2017a, p. 03).

⁸⁷ “falta de alimentación adecuada, la filtración del agua de la lluvia al interior de las celdas, el cableado eléctrico expuesto con riesgo de incendio, y la falta de entradas de aire y luz natural que generan un calor extremo y sofocante en el interior de las celdas” (Corte IDH, 2017a, p.03).

detentos, além de ter alegado estar desenvolvendo planos para conter a superlotação e que, embora reconhecesse a necessidade de se reformar os institutos, o Governo do Rio de Janeiro não seria capaz de arcar com os custos, em razão de problemas orçamentários⁸⁸. Segundo a Corte IDH, em nenhum momento, o Brasil fez menção às mais de 30 mortes de detentos que ocorreram desde que o caso fora levado ao SIDH, ou esclareceu a causa de dezenas de mortes que ocorreram no IPPSC, o que fez a Corte IDH inferir que essas eram decorrentes da superlotação, da insalubridade dos pavilhões, da dificuldade de acesso a socorros médicos e assistência à saúde.

A Corte IDH, portanto, entendeu pelo cabimento da MP com o intuito de evitar danos à integridade física, psicológica e moral das pessoas privadas de liberdade, estendida a todo o Complexo Penitenciário de Gericinó, no Rio de Janeiro, devendo o Estado erradicar os riscos de morte e ataques a vida dentro dos institutos penitenciários do Complexo. Além disso, a Corte IDH determinou ao Estado que apresentasse o plano de redução da superlotação para enfrentar a situação do IPPSC e fornecesse informações quanto: a) às mortes ocorridas, apresentando as causas e indicando a responsabilidade do Estado e da administração; b) ao aumento da quantidade de agentes de segurança para o Complexo Penitenciário; c) à garantia do acesso à saúde; d) à contenção da propagação de doenças infecciosas; e e) à garantia de condições de

⁸⁸ “a. El servicio de energía eléctrica no ha registrado inconvenientes; b. En la atención de salud, el Instituto dispone de un ambulatorio con un enfermero, tres técnicos de enfermería y un dentista. Además, hay un hospital 24 horas por día, así como una Unidad de Atención para casos de emergencia dentro del Complejo Penitenciario de Gericinó; c. Dos asistentes sociales prestan atención a los internos regularmente. El Instituto también cuenta con tres psicólogas y una pasante de psicología quienes realizan atendimientos individuales o en grupo; d. La Defensoría Pública realiza tres visitas por semana; e. El 15 de agosto de 2016 fueron comprados 200 colchones nuevos. El 19 de octubre fue concluido el proceso de compra de camisas blancas y bermudas; el 2 de diciembre, de materiales de higiene personal y, el 8 de diciembre, de colchones adicionales; f. Respecto a la superpoblación, está en funcionamiento un Comité Colegiado, compuesto por el Tribunal de Justicia de Rio de Janeiro, la Secretaría de Administración Penitenciaria de Rio de Janeiro, el Ministerio Público de Rio de Janeiro, la Fiscalía de Justicia de Ejecución Penal, la Defensoría Pública General de Rio de Janeiro, el Núcleo del Sistema Carcelario, el Núcleo de Defensa de Derechos Humanos, el Colegio de Abogados de Brasil y el Consejo Penitenciario de Rio de Janeiro, con la colaboración del Juzgado de Ejecución Penal. Dicho Comité está desarrollando un Plan de Reducción de la Superpoblación del Sistema Carcelario Fluminense. Dicho Plan tiene como objetivo “ajustar excesos o desvíos de ejecución y garantizar la salida de presos de acuerdo a metas, filtros de control y criterios sistematizados”; g. La política gubernamental adoptada en relación con el Instituto no ha sido realizar traslados puntuales de presos, pues esa medida produciría un efecto momentáneo, pero el problema continuaría. Para que la superpoblación sea resuelta de manera eficaz y definitiva, es necesario, entre otras medidas, reevaluar la aplicación de criterios orientadores de distribución de presos en las unidades carcelarias y adoptar una acción conjunta coordinada entre varias instituciones; h. Respecto a la infraestructura, se encuentran en curso procesos administrativos para la reforma general de los cinco pabellones del Instituto, con el objetivo de mejorar la circulación de aire y la entrada de luz solar en las celdas, la propuesta de construcción de un “módulo Galería”, y la construcción de una celda de espera con capacidad para 200 internos. Otros tres procesos administrativos se refieren al mantenimiento del sistema de combate a incendios; i. El Estado no cuestiona la relevancia de la ejecución de esos proyectos, pero no dispone de presupuesto suficiente porque actualmente el gobierno del Estado de Rio de Janeiro pasa por una grave crisis presupuestaria, y j. Las circunstancias indicadas por los representantes como supuestamente equivalentes a situaciones de extrema gravedad y urgencia, en realidad han sido tratadas por las autoridades competentes, a fin de garantizar condiciones dignas de vivienda para los detenidos. Así, los requisitos necesarios para la adopción de las medidas provisionales no fueron comprobados” (Corte IDH, 2017a, p.04).

detenção compatíveis com os *standards* de proteção aos direitos humanos. Por fim, nos pontos resolutivos da MP, a Corte resolveu destinar uma delegação para realizar uma visita ao IPPSC, para supervisionar o cumprimento da MP.

No mesmo dia em que a Corte IDH apresentou a primeira resolução de MP sobre o IPPSC, ela também publicou uma resolução em bloco a respeito do Brasil, frente à violência prisional e superlotação das instituições prisionais em diferentes regiões do país, o que seria um indicativo “*de eventual generalización como problema estructural en el nivel nacional del sistema penitenciario*” (Corte IDH, 2017b, p.01). A Corte IDH apontou que a situação dos cárceres no país não eram apenas um descumprimento dos *standards* mínimos para proteção de direitos das PPL, mas que se traduziam em “*supuestos de penas crueles, inhumanas y degradantes, violatorias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*” (Corte IDH, 2017b, p.01). Isso fez com que a Corte optasse pela realização de audiência pública conjunta sobre as Medidas Provisórias — à época a Corte já havia expedido outras três Medidas Provisórias a respeito da Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário de Curado, Complexo Penitenciário de Pedrinhas —, para que o Estado brasileiro pudesse fornecer informações sobre o cumprimento das medidas solicitadas para cada um dos institutos, além de dados sobre o sistema penitenciário.

Em agosto de 2017, a Corte IDH voltou a expedir MP a respeito do IPPSC, apresentando inicialmente a diligência *in situ*, realizada pelos representantes da Corte IDH no instituto penal no mês de junho de 2017. A diligência foi marcada por dois momentos, primeiro com a realização da reunião de coordenação entre as partes e, posteriormente, com a visita ao centro penal. Na ocasião, a Corte solicitou que o Estado apresentasse informações já solicitadas anteriormente, especialmente no tópico da superlotação do IPPSC, e, como resposta, o Brasil argumentou que a situação da superlotação não era um problema isolado do IPPSC, de modo que as transferências de presos para diferentes institutos não seriam capazes de resolver o problema da superlotação, mas alegou estar implementando as seguintes medidas sobre o tema:

Realocação de funcionários.

ii. Suspensão de ações civis públicas que limitavam a ocupação pontual de unidades carcerárias com o objetivo de encontrar uma solução sistêmica para o problema de superlotação.

iii. Implementação de uma central de esclarecimento de antecedentes criminais na estrutura da Coordenadoria de Segurança e Inteligência do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

iv. Lançamento de grupos de trabalho (mutirões) para realizar os exames criminológicos pendentes.

v. Redução significativa das solicitações de realização de exames criminológicos pelo Ministério Público, com observância das interpretações vinculantes (Súmula

Vinculante) nº 26 do Supremo Tribunal Federal e nº 439 do Superior Tribunal de Justiça.

vi. Retomada dos Conselhos da Comunidade, inicialmente nos municípios do Rio de Janeiro e Niterói.

vii. Possibilidade de concessão de prisão domiciliar para os internos que estejam cumprindo satisfatoriamente a pena em regime aberto.

viii. Análise individualizada dos internos idosos pelo Ministério Público para atender às suas demandas, principalmente na área da saúde, com o objetivo de priorizar a concessão de possíveis benefícios carcerários (Corte IDH, 2017c, p.04, tradução livre).

O Estado brasileiro também alegou que o Ministério Público e a DPE/RJ estariam trabalhando juntos para o desenvolvimento de um plano para implementação de bases de dados sobre a população carcerária do Rio de Janeiro e para a adoção de medidas para reduzir o fluxo de entrada no sistema carcerário através da realização de audiências de custódia, adoção de alternativas penais de monitoramento eletrônico e de cumprimento de pena em regime semiaberto (Corte IDH, 2017c, p.04). Além disso, o Estado alegou a criação de um Comitê para monitorar os índices de ocupação dos institutos penais, promover a expansão das audiências de custódia e reavaliar as prisões preventivas de mais de 180 dias (Corte IDH, 2017c, p.05). Apesar de todos esses esforços, a Corte IDH indicou que o número de PPL no instituto seguia crescente (Corte IDH, 2017c, p.05), um indicativo de que os esforços para promover a redução na taxa de ocupação não estavam sendo suficientes para conter o ingresso de novos agentes no instituto.

Além do persistente quadro de superlotação, a visita realizada pela Corte IDH demonstrou que as condições precárias e insalubres, infestadas de parasitas, sem fornecimento de materiais de limpeza, de higiene e com acesso restrito à água também eram as mesmas vistas anteriormente (Corte IDH, 2017c, p.05). Embora o Brasil se esforce para apresentar um cenário em que os problemas estariam sendo solucionados, a realidade material demonstra que esse discurso representa uma tentativa de ocultação das políticas punitivas desenvolvidas pelo Estado. Isso porque, ainda que o país realmente estivesse empenhando todos os esforços para promover a redução do número de presos no IPPSC, a persistência da taxa de superlotação demonstraria que a estratégia de desencarceramento do instituto não é suficiente face ao poder punitivo do Estado, que produz novas condenações e decretações de prisões provisórias e preventivas que suplantam o desencarceramento. De todo modo, os documentos apresentados pela DPE/RJ demonstram que o Estado brasileiro não está apenas deixando de promover as estratégias de desencarceramento, como está contribuindo com a superlotação do IPPSC e tentando ocultar sua responsabilidade:

Por outro lado, os representantes observaram que durante a diligência *in loco* da Corte Interamericana, o IPPSC tinha uma população de 3.085 pessoas (o que a Defensoria Pública qualificou como “uma queda histórica no número de internos”). No entanto, de acordo com as informações fornecidas pelos representantes, no dia seguinte à visita — 20 de junho de 2017 —, aproximadamente 100 pessoas foram transferidas para o IPPSC, todas vindas de outra Unidade Penitenciária chamada Pedrolino Werling de Oliveira. Esses internos estavam anteriormente detidos no IPPSC; no entanto, uma semana antes da visita, foram removidos desse local e, um dia depois, foram levados de volta. (Corte IDH, 2017c, p.05-06, tradução livre).

A ação quase na surdina narrada acima revela que o Poder Público tem consciência de que age na contramão das exigências da Corte IDH e da proteção dos direitos das PPL e, por isso, tentou esconder a transferência dos presos, para falsear uma aparência de êxito de uma política de desencarceramento inexistente. Na situação, o Estado não havia apresentado o tal Plano de Redução da Superlotação do Sistema Carcerário Fluminense (Corte IDH, 2017c, p.07). A Corte IDH entendeu que as informações apresentadas pelo Estado não refletiam um controle detalhado e sério das entradas e saídas dos internos, razão pela qual a Corte classificou o documento como inidôneo (Corte IDH, 2017c, p.07).

A contradição entre o alegado pelo Estado e o denunciado pela DPE/RJ, pelo MEPCT/RJ e pelos próprios privados de liberdade não se restringe ao tópico da superlotação. O acesso a médicos⁸⁹, medicamentos⁹⁰ e outros profissionais da saúde continua sendo dificultado⁹¹, as condições de insalubridade têm ocasionado problemas de saúde que afetam a integridade física das PPL⁹² e a negligência no trato das PPL tem desencadeado a morte dos detentos. O Estado informou que tem investigado as mortes ocorridas no IPPSC, e que foram iniciados 69 procedimentos administrativos para determinar a possível responsabilidade dos

⁸⁹ “Por otra parte, resaltaron que mientras un médico realiza atención una vez por semana en el IPPSC, la Resolución no 1 de 2009 del CNPCP establece que las unidades penitenciarias deben garantizar la presencia de un médico general por cada 500 personas privadas de libertad. Por lo tanto, el número recomendado para el IPPSC tendría que ser de al menos seis médicos. Asimismo, resaltaron que el consultorio odontológico estaba clausurado por filtraciones. En cuanto al equipo de enfermería, sostuvieron que muchos internos relataron que la atención ambulatoria era inexistente o extremadamente insuficiente” (Corte IDH, 2017c, p.09)

⁹⁰ “El suministro de medicamentos y materiales hospitalarios es prácticamente inexistente. Los cajones de almacenamiento de medicamentos básicos se encontraban vacíos y el stock de analgésicos se restringía a 12 envases. Informaron a través de imágenes que en la mayoría de las gavetas de medicamentos contienen el término “NT” (“no tiene”), indicando la falta de la mayoría de los medicamentos en stock” (Corte IDH, 2017c, p.09).

⁹¹ “Presentaron fotografías que constatan la presencia de varios internos con hernia inguinoescrotal gigante, la cual es un tipo muy inusual de hernia, y está asociada a la falta de asistencia médica o demora en la atención a la misma. Citaron como ejemplo el caso del interno E.P.C., quien tiene seis años esperando tratamiento adecuado para su hernia” (Corte IDH, 2017c, p.09).

⁹² “Los Representantes por su parte, verificaron que hay 174 internos autorizados para trabajar dentro del IPPSC. Estas personas realizan tareas de limpieza, mantenimiento, distribución de comidas, tratamiento de la basura, entre otros. Sin embargo, los representantes señalaron que esos internos no cuentan con equipos básicos de seguridad — como botas o guantes— para la realización de esos trabajos. Citaron como ejemplo el caso de C.E.D.S., a quien le fue amputada su pierna como consecuencia de una infección adquirida por manipular basura sin calzado adecuado” (Corte IDH, 2017c, p.17).

funcionários públicos⁹³, que o MP/RJ foi designado para apurar acusações de tortura no sistema penitenciário da região e as mortes ocorridas no IPPSC.

A Corte IDH chama a atenção ao fato de que a atuação do Estado não está apenas em desacordo com a normativa internacional de proteção às PPL, apresentadas no capítulo anterior, mas em discordância do que é assegurado pela legislação brasileira nos termos da Lei de Execução Penal, de decretos ministeriais e de resoluções administrativas⁹⁴. O que existe, portanto, é um descumprimento por parte do Estado de normativas de proteção de PPL, seja de âmbito nacional ou internacional, além do descumprimento das recomendações a nível de Medida Cautelar e Provisória. Além da violação dos *standards* mínimos de proteção, também foi percebido e denunciado pelo MEPCT/RJ empecilhos no exercício do direito ao trabalho e à profissionalização e à educação formal, garantias previstas na Lei de Execução Penal⁹⁵.

Diante de tudo isso, a Corte determinou um prazo de três meses para que o Brasil apresentasse um diagnóstico técnico e um plano de contingência para a reforma estrutural e a redução da superlotação do IPPSC. A Corte declarou que a situação do IPPSC não atende aos padrões universais, regionais e nacionais no que diz respeito à prestação de cuidados de saúde e condições habitacionais e de detenção em geral. Dessa forma, é preciso com urgência adotar medidas para melhorar a assistência médica geral aos internos, principalmente com ações de prevenção e tratamento de doenças infectocontagiosas. Entre os pontos da resolução, a Corte voltou a requerer que o Estado brasileiro adote medidas eficazes para garantir a vida e a integridade pessoal das PPL (dessa vez, estendendo a proteção também aos agentes penitenciários, aos visitantes e aos funcionários) e cobrou a apresentação de informações sobre a lista de PPL no instituto e o esclarecimento das mortes ocorridas no instituto penal. Por fim,

⁹³ “El MEPCT-RJ también recibió denuncias sobre episodios de amenazas y agresiones por parte del personal de seguridad del centro, así como de internos identificados con organizaciones del narcotráfico. Los internos reportaron que agentes del Instituto hacen uso de armas de fuego como forma de intimidación” (Corte IDH, 2017c, p.18).

⁹⁴ “En el ámbito brasileño, la Ley de Ejecución Penal (Ley No. 7.210/84)¹⁷ determina que a las personas privadas de libertad les debe ser garantizada alimentación, vestimenta, instalaciones higiénicas (Art. 12) y asistencia a la salud (Art. 14). En ese sentido, el Decreto Interministerial No 1777/0318 que estableció el Plan Nacional de Salud en el Sistema Penitenciario y las posteriores Resoluciones del CNPCP No. 04/2014 y 02/201519 definen la necesidad, entre otros, de la vacunación, y acciones de prevención y tratamiento de tuberculosis, hepatitis y VIH. Finalmente, las Resoluciones No. 14/1994 y 09/2011 del CNPCP especifican que cada detenido dispondrá de una cama y ropa de cama individual y su celda tendrá ventanas amplias para garantizar la ventilación, la luz natural, la luz artificial cuando sea necesaria, e instalaciones sanitarias y de baño adecuadas” (Corte IDH, 2017c, p.12).

⁹⁵ “El MEPCT-RJ informó que, a pesar de que la ley de Ejecución Penal (Ley No.7.210/84) establece que personas privadas de libertad en régimen semiabierto –como las que se encuentran en el IPPSC– tienen derecho a trabajar, realizar cursos de profesionalización, o acceder a educación formal, esto no ocurre en el IPPSC. Por el contrario, el informe señala que “la situación de ocio [de los internos] es constante en la unidad.” Agregó que la escuela es incapaz de suplir la demanda de los internos y las actividades laborales son desempeñadas sólo por personas privadas de libertad “neutras”” (Corte IDH, 2017c, p.17)

foi suscitada a possibilidade de a Corte IDH retornar ao Instituto para nova diligência em um ano.

Entre janeiro e novembro de 2018, o Estado enviou relatórios sobre o cumprimento das medidas provisórias e apresentou um diagnóstico técnico, que foi confrontado com as observações enviadas pelos DPE/RJ e pela CIDH. Frente ao conflito das informações apresentadas, a defensoria sustentou que o Poder Judiciário seria a principal fonte do descumprimento das medidas provisórias e que haveria uma recusa por parte “dos juízes da Vara de Execução Penal do Estado do Rio de Janeiro (VEP/RJ), dos membros do Ministério Público, do GMF/RJ e do Comitê Colegiado do Tribunal de Justiça de cumprir as resoluções da Corte” (Corte IDH, 2018, p.07). Isso fez com que os representantes apresentassem duas sugestões de ordens concretas que poderiam ser aplicadas pela Corte IDH:

- 4) a adoção de todas as medidas que constam do “Plano de Redução Quantitativa da Superlotação Carcerária do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho”, impondo ao Brasil e, principal e especificamente, ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, o irrestrito cumprimento das cláusulas que constam do mencionado plano; e ii) a concessão da liberdade condicional antecipada às pessoas privadas de liberdade que cumpram o requisito objetivo temporal no ano de 2018, ordenando ao Estado do Brasil e, principal e especificamente, aos juízes da VEP/RJ, o cumprimento prático das decisões (Corte IDH, 2018, p.07).

Frente aos pedidos realizados e à situação posta, a Corte analisou na Resolução da Medida Provisória, do ponto de vista jurídico-convencional, a condição de encarceramento do instituto, fundamentando que nas condições mencionadas pelos relatórios de medidas cautelares e provisórias:

a Corte reconhece que a execução de penas privativas de liberdade ou de detenções preventivas no IPPSC eventualmente violaria o artigo 5.2 da Convenção Americana, situação que não foi superada e tampouco atenuada desde que a Corte dispôs a medida e levou a cabo a visita in situ. 84. Embora a Corte aplauda os esforços que o Estado relata, o certo é que esses esforços, até o momento, são ineficazes para remediar a eventual violação da Convenção Americana, que se mantém ao longo do tempo, sem solução de continuidade. 85. Além disso, condições de privação de liberdade como as que se mantêm no IPPSC também eventualmente violariam o artigo 5.6 da Convenção Americana, pois as penas desse modo executadas nunca poderiam levar a efeito a reforma e a readaptação social do condenado, tal como prescreve o citado dispositivo convencional, como objetivo principal dessas penas. Conforme o estabelecido pela Convenção Americana, supõe-se que a pena deva tentar obter a reincorporação do condenado à vida civil, em condições de nela se desenvolver, conforme os princípios da convivência pacífica e com respeito à lei (Corte IDH, 2018, p.14).

A Corte ainda admite haver “necessariamente uma cota de dor ou aflição inevitável” (Corte IDH, 2018, p.15), que deve ser vinculada à “conservação da ordem interna do estabelecimento” (Corte IDH, 2018, p.15), mas que as condições do IPPSC excedem cota do “inevitável”, tornando-se violações da CADH. Ainda nessa linha argumentativa, a Corte IDH inicia um diálogo com outras Cortes, quais sejam a Colombiana e a Norte- Americana, por meio

das jurisprudências dos litígios estruturais, com a finalidade de sustentar a tese de que não existe “direito subjetivo automático à excarceração, mas reclama uma política de excarceração razoável, atendendo à particularidade dos casos, para fazer cessar uma situação constitucionalmente insustentável” (Corte IDH, 2018, p.17). Assim a Corte IDH cita a Corte Colombiana, quando do julgamento do Estado de Coisas Inconstitucionais para reforçar que “o estado de coisas contrário à Constituição, que uma pessoa enfrente em um determinado centro de reclusão, não lhe dá o direito constitucional de ser posto em liberdade” (Corte IDH, 2018, p.17). Há menção ainda dos julgados pela Suprema Corte Norte-americana nos casos envolvendo o *Prison Overcrowding Litigation*, que demonstram que a discussão das superlotações prisionais tem sido objeto de preocupação e trabalho dos juízes e da atuação jurisdicional desde a década de 70 e que, a violação de direitos causadas pelas precárias condições de detenção são causados por um “problema sistêmico decorrente de um mau funcionamento crônico do sistema penitenciário” (Corte IDH, 2018, p.21).

A Corte também fez referência à Súmula Vinculante n.º 56, do STF⁹⁶, editada em 2016, que determina que “a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso” (Corte IDH, 2018, p.21) e que havendo déficit de vagas, os juízes deverão determinar: a saída antecipada, a liberdade eletronicamente monitorada ou prisão domiciliar. Assim a Corte IDH entendeu que os problemas envolvendo os sistemas prisionais seriam estruturais e que, embora inexista um “direito subjetivo automático à excarceração” (Corte IDH, 2018, p.17), a Corte demonstrou que existe na jurisprudência brasileira a possibilidade de se assentar uma determinação que imponha o desencarceramento, em razão da Súmula Vinculante n.º 56.

A partir dos precedentes previstos na jurisprudência brasileira, a Corte IDH estipulou que como forma de reduzir a superlotação, caberia a fixação do cômputo em dobro para os

⁹⁶ “A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. Cumprimento de pena em regime fechado, na hipótese de inexistir vaga em estabelecimento adequado a seu regime. Violação aos princípios da individualização da pena (art. 5º, XLVI) e da legalidade (art. 5º, XXXIX). A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso. 3. Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como “colônia agrícola, industrial” (regime semiaberto) ou “casa de albergado ou estabelecimento adequado” (regime aberto) (art. 33, § 1º, b e c). No entanto, não deverá haver alojamento conjunto de presos dos regimes semiaberto e aberto com presos do regime fechado. 4. Havendo déficit de vagas, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado. (RE 641.320, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 11-5-2016, DJE 159 de 1º-8-2016, Tema 423).

privados de liberdade do IPPSC. O ponto de partida da Corte IDH é a imposição de um sofrimento antijurídico, maior do que o intrínseco à privação de liberdade, e que a compensação da pena deverá levar em consideração a taxa de superlotação do estabelecimento prisional:

120. Em princípio, e dado que é inegável que as pessoas privadas de liberdade no IPPSC podem estar sofrendo uma pena que lhes impõe um sofrimento antijurídico muito maior que o inerente à mera privação de liberdade, por um lado, é justo reduzir seu tempo de encarceramento, para o que se deve ater a um cálculo razoável, e, por outro, essa redução implica compensar, de algum modo, a pena até agora sofrida na parte antijurídica de sua execução. As penas ilícitas não deixam de ser penas em razão de sua antijuridicidade, e o certo é que vêm sendo executadas e causando sofrimento, circunstância que não se pode negar para chegar a uma solução o mais racional possível, em conformidade com a estrutura jurídica internacional e de acordo com o mandamus do Supremo Tribunal Federal estabelecido na Súmula Vinculante No. 56.

121. Dado que está fora de qualquer dúvida que a degradação em curso decorre da superpopulação do IPPSC, cuja densidade é de 200%, ou seja, duas vezes sua capacidade, disso se deduziria que duplica também a inflicção antijurídica eivada de dor da pena que se está executando, o que importaria que o tempo de pena ou de medida preventiva ilícita realmente sofrida fosse computado à razão de dois dias de pena lícita por dia de efetiva privação de liberdade em condições degradantes (Corte IDH, 2018, p.23).

Entretanto, o estabelecimento do cômputo em dobro não foi estendido para toda a população penal do IPPSC, de modo que se estipulou a condicionante do prognóstico de conduta, ainda que o instituto se trate de centro de detenção em regime semiaberto:

129. Por conseguinte, a Corte entende que a redução do tempo de prisão compensatória da execução antijurídica, conforme o cômputo antes mencionado, para a população penal do IPPSC em geral, no caso de acusados de crimes contra a vida e a integridade física, ou de natureza sexual, ou por eles condenados, deverá se sujeitar, em cada caso, a um exame ou perícia técnica criminológica que indique, segundo o prognóstico de conduta que resulte e, em particular, com base em indicadores de agressividade da pessoa, se cabe a redução do tempo real de privação de liberdade, na forma citada de 50%, se isso não é aconselhável, em virtude de um prognóstico de conduta totalmente negativo, ou se se deve abreviar em medida inferior a 50%. (Corte IDH, 2018, p.24).

Após estipular o cômputo em dobro, a Corte teceu outras providências que entende necessárias, especialmente frente à flagrante omissão do Estado, e que contempla a adoção de

um Plano de Contingência para a reforma estrutural do IPPSC,⁹⁷ que o Estado tome providências quanto às mortes ocorridas no estabelecimento prisional⁹⁸.

Depois da emblemática Resolução que estipulou o cômputo diferenciado, o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho só voltou a ser discutido na Corte Interamericana em 20 de abril de 2021, no “Assuntos da Unidade de Internação Socioeducativa, do Complexo Penitenciário do Curado, do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho”, ocasião em que, por conta da pandemia do coronavírus, a Corte IDH acionou o Estado Brasileiro para apresentar, em audiência pública, a atualização dos dados sobre as condições prisionais dos estabelecimentos⁹⁹ e que foi respondida e publicizada pela Unidade de

⁹⁷ “Esse plano deve prever, como elementos mínimos: i. a remodelação de todos os pavilhões, celas e espaços comuns; ii. a redução substancial do número de internos por meio da aplicação da Súmula Vinculante No. 56 e dos critérios estabelecidos na presente resolução; (Considerandos 115 a 130 supra) iii. a ampliação do uso de monitoramento eletrônico; (Considerando 20 supra) iv. a determinação da capacidade máxima de internos, atendendo aos indicadores concretos estabelecidos no artigo 85 da resolução No. 09/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP);⁴² v. a implementação das recomendações constantes do Relatório Técnico do Corpo de Bombeiros, de outubro de 2016, inclusive sistema de iluminação de emergência, sistema de detecção de incêndio ou sistema de alarme ou avisadores; elaboração de um manual de segurança com manutenções preventivas e corretivas e plano de escape; reforma das mangueiras e hidrantes; portas com ferragens antipânico; e treinamento dos funcionários para situações de emergência; (Considerandos 50 e 66 supra) vi. a previsão de um número de agentes penitenciários ajustado às pessoas privadas de liberdade no IPPSC (ver Considerando 52), tanto nos dias atuais como durante a implementação do plano de redução de internos; vii. as medidas diretamente destinadas a proteger os direitos à vida e à integridade dos beneficiários, especialmente em relação às deficientes condições de acesso à saúde, bem como às condições de segurança e controles internos; viii. a implementação do Plano em caráter prioritário, sem que o Estado possa alegar dificuldades financeiras para justificar o descumprimento de suas obrigações internacionais” (Corte IDH, 2018, p. 26).

⁹⁸ “135. Finalmente, a Corte ressalta o dever do Estado de cooperar e oferecer a informação solicitada pelo Tribunal. Nesse sentido, a Corte destaca que os relatórios apresentados pelo Estado entre janeiro e maio de 2018, à exceção do Diagnóstico Técnico, incluem uma ampla gama de dados que não guardam relação com o caso concreto em análise, por exemplo, alguns relativos a projetos que buscam a proteção de mulheres grávidas privadas de liberdade, apesar de o IPPSC ser um centro de detenção masculino em regime semiaberto. Nesse sentido, reitera que o Estado tem a obrigação de cooperar e oferecer a informação solicitada pela Corte, informação que deve ser capaz de permitir que a Corte analise o progresso real da situação específica do IPPSC, desde o estabelecimento das medidas provisórias até o presente momento. Em especial, a Corte reitera que o Estado deve concluir, com urgência: i) a confecção da planilha que busca compilar os dados referentes aos óbitos ocorridos no IPPSC; e ii) a realização do estudo causa mortis no sistema carcerário. Também ordena ao Estado, sem maiores delongas: iii) a realização de investigações mais céleres; iv) a classificação coerente do número de mortes no interior do IPPSC; e v) a prestação de informação aos familiares sobre as razões da morte de seu ser querido (Considerando 62 supra). 136. No que se refere às mortes ocorridas no IPPSC, o Estado deve informar, de maneira detalhada e precisa, sobre as ações concretas executadas para prevenir mais óbitos de pessoas beneficiárias (Considerando 63 supra)” (Corte IDH, 2018, p.26)

⁹⁹ A Corte endereçou uma lista de 13 perguntas, que deveriam ser esclarecidas pelo Estado Brasileiro, apresentando os dados sobre cada um dos estabelecimentos penais que estavam sob observação do Sistema Interamericano: 1. Número de mortes intencionais em cada um dos quatro estabelecimentos penitenciários nos últimos dois anos e dados sobre as medidas adotadas em cada caso para a investigação dos fatos e sanção dos responsáveis. 2. Números de presos e de funcionários de cada um dos quatro estabelecimentos penitenciários que apresentaram sintomas de COVID-19. Quais foram as medidas tomadas com relação a essas pessoas? 3. Número de casos confirmados de COVID-19 entre pessoas privadas de liberdade e funcionários de cada um dos quatro estabelecimentos penitenciários. Quais foram as medidas tomadas com relação a essas pessoas? Qual foi o tratamento oferecido? 4. Quais foram as medidas de prevenção ao contágio pelo coronavírus adotadas desde fevereiro de 2020 em cada um dos quatro estabelecimentos penitenciários? 5. Quantas pessoas privadas de liberdade e funcionários de cada um dos quatro estabelecimentos penitenciários foram submetidas a testes de COVID-19? Quais critérios têm sido utilizados para aplicar os testes? Há testes aleatórios ou somente se aplicam testes às pessoas que apresentam

Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Provisórias (UMF/CNJ), que será apresentada posteriormente.

3.2.1.1 A Incorporação do cômputo diferenciado da pena

A incorporação do cômputo diferenciado da pena exigiu esforços da DPE/RJ e dos magistrados do STJ. Primeiro, porque persiste, nos juízes nacionais, uma resistência à aplicação do direito internacional (CNJ, 2023) e, depois, porque a Corte IDH não estipulou todos os critérios para a contagem do prazo, já que foi omissa em determinar o marco inicial e o marco final da contagem.

O caso do IPPSC chegou até o STJ com o Recurso em HC n.º 136961/RJ, após o TJ/RJ haver denegado o pedido de cômputo em dobro da pena, em todo o período em que a PPL esteve no IPPSC. A ausência de marco de início da contagem da pena, fez com o que o TJ/RJ entendesse que deveriam ser aplicadas as normas do ordenamento jurídico brasileiro, “que confere efetividade e coercibilidade às decisões na data de sua notificação formal” (TJ/RJ, HC n.º 0056922-61.2020.8.19.0000). Significa dizer que o TJ/RJ havia entendido que o cômputo diferenciado não se estendia a todo o tempo em que o paciente cumpriu pena no IPPSC, sendo o marco da contagem a notificação formal feita pela Corte IDH ao Brasil, ou seja, o dia 14 de dezembro de 2018.

O Recurso em HC pretendia a reforma da decisão, para que fosse considerada a contagem em dobro sobre o total da pena cumprida de forma degradante, para que, assim, o paciente pudesse gozar da progressão de regime e do livramento condicional.

Em decisão, o Ministro Relator Reynaldo Soares da Fonseca, reforçou a eficácia vinculante da Medida Provisória expedida pela Corte IDH e afirmou que a sentença emitida pela Corte IDH “produz autoridade de coisa julgada internacional, com eficácia vinculante e direta às partes. Todos os órgãos e poderes internos do país encontram-se obrigados a cumprir a sentença” (STJ, Recurso em HC n.136961/RJ, Relatoria do Ministro Reynaldo Soares da

sintomas? 6. Houve algum caso de morte como consequência do contágio pelo coronavírus? Quantas foram as mortes entre pessoas privadas de liberdade e funcionários de cada um dos quatro estabelecimentos penitenciários? 7. Foram tomadas medidas especiais em relação às pessoas privadas de liberdade que apresentam maiores fatores de risco para o COVID-19? Quais são essas medidas? 8. Há um plano de vacinação contra o COVID-19 destinado a pessoas privadas de liberdade no Brasil? Como se pretende implementá-lo em cada um dos quatro estabelecimentos penitenciários? 9. Número total de presos em cada um dos quatro estabelecimentos penitenciários. 10. Capacidade de cada um dos quatro estabelecimentos penitenciários. 11. Quais são as medidas que estão sendo tomadas para reduzir a superpopulação carcerária em cada um dos quatro estabelecimentos penitenciários objeto das medidas provisórias? 12. Quais são as medidas que estão sendo tomadas para limitar ou reduzir o número de presos em prisão preventiva? 13. Qual é o número de denúncias por maus tratos ou por tortura em cada um dos quatro estabelecimentos penitenciários nos últimos dois anos?” (Corte IDH, 2021, p. 04-05)

Fonseca, 2021, p.04). Apesar da omissão da Corte IDH quanto ao início do prazo de contagem, o Ministro entendeu que não era possível que a contagem do prazo fosse feita apenas a partir da notificação do Brasil, como se antes da notificação os privados de liberdade estivessem cumprindo pena em condições aceitáveis, e que a interpretação sobre o cômputo do prazo deveria ser exercida a partir de do princípio *pro personae*, ou seja “interpretando a sentença da Corte IDH da maneira mais favorável possível àquele que vê seus direitos violados” (STJ, Recurso em HC n.º 136961/RJ, Relatoria do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, 2021, p.05).

O Ministro Reynaldo Soares da Fonseca também lembrou que os juízes nacionais deveriam agir como juízes interamericanos, estabelecendo um diálogo entre o direito internacional dos direitos humanos e o direito interno. Também afirmou que, em uma aplicação do controle de convencionalidade, para garantir o cumprimento das obrigações internacionais, deveria ser empregada sempre a interpretação mais favorável ao indivíduo. Dessa forma, o Ministro fixou a interpretação de que a Resolução deveria se estender a todo o período em que o recorrente cumpriu pena no IPPCS.

Posteriormente, a Quinta Turma do STJ confirmou a decisão monocrática do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, nos embargos de declaração opostos pelo MP/RJ, que alegavam que as decisões da Corte IDH possuíam natureza meramente declaratória e que a decisão do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca não era suficientemente clara, ao determinar a retroatividade da contagem de prazo. Para o Ministro Relator Reynaldo Soares da Fonseca, os embargos de declaração apresentados pelo MP tratavam apenas de “mero inconformismo da parte” (STJ, EdcI no AgRg no RHC 136.961/ RJ, Relatoria do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Decisão colegiada da Quinta Turma, 2021, p. 08). A Quinta Turma rejeitou os embargos por unanimidade, confirmando a contagem em dobro para todo o período.

A literatura demonstrou que a decisão do cômputo em dobro reverberou em outros Tribunais de Justiça, podendo ser encontrada 5 menções das decisões do IPPSC no TJ/CE, especialmente atreladas ao Agravo em Execução, apontado como instrumento mais recorrente de apresentação da tese de controle de convencionalidade (Santiago; Andrade; Galvão, 2023). Por outro lado, Gomes Neto e Pontes (2023, p.121) demonstraram que o MP/PR tem sustentado a tese de inaplicabilidade do cômputo diferenciado para os demais presídios, sob a justificativa da excepcionalidade da demanda e que a sua banalização geraria solturas generalizadas. Nessa mesma linha a Segunda Turma Criminal do TJ/DFT entendeu que a mera alegação de superlotação não é suficiente para que se aplique a decisão do IPPSC¹⁰⁰ e o TJ/SC entendeu

¹⁰⁰ AGRAVO EM EXECUÇÃO PENAL. RESOLUÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. CONTAGEM EM DOBRO DA PENA CUMPRIDA. INSTITUTO PENAL PLÁCIDO DE SÁ

pela eficácia *inter partes* da decisão e conseqüente ausência de amparo jurisprudencial ou legal para a concessão do cômputo em dobro, o que posteriormente foi confirmado pela Quinta Turma do STJ¹⁰¹.

Após a fixação da contagem inicial do prazo, deu-se início a uma segunda discussão sobre a aplicação da MP, dessa vez referente ao marco final da compensação. A UMF/CNJ, apontou em seu relatório que o TJ/RJ tem considerado o cômputo em dobro até 05/03/2020, momento em que, no entender dos juízes, o IPPSC passou a respeitar o limite de sua capacidade. A UMF/CNJ também tem apontado que o TJ/RJ tem incorporado o cômputo em dobro para os privados de liberdade no IPPSC, mas que a aplicação do prognóstico de conduta — Exame Criminológico — tem sido um empecilho. Sobre esse aspecto da resolução da Corte que trataremos na seção que segue.

CARVALHO, DO RIO DE JANEIRO. INAPLICABILIDADE ÀS UNIDADES PRISIONAIS DO DISTRITO FEDERAL. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. A Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de Novembro de 2018 Medidas Provisórias a Respeito do Brasil Assunto do Complexo Penitenciário de Curado determinou o cômputo em dobro da pena dos réus que ali cumpriam pena em razão da ausência de condições dignas de cumprimento da reprimenda que atendessem à dignidade humana. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AgRg no RHC nº 136.961, enfrentou a matéria, decidindo pela aplicação da resolução em comento, todavia, fazendo alusão à eficácia limitada do normativo, que somente se aplica para o específico caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, do Rio de Janeiro. 2. Os estabelecimentos penais do Distrito Federal não possuem as mesmas condições verificadas no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, do Rio de Janeiro, sendo que a mera alegação de superlotação não é suficiente para igualar as instituições e ensejar a aplicação da referida resolução. 3. A própria resolução excepcionou o seu alcance aos sentenciados não condenados por crimes contra à vida ou que maculem a integridade física. O delito praticado pelo agravante é o latrocínio que, embora capitulado como delito contra o patrimônio, inegavelmente atinge também o bem jurídico vida, razão pela qual imperativo o afastamento da aplicação da normatização ao presente caso. 4. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. Decisão mantida (TJ/DFT, Acórdão 1614762, 07122984520228070000, Relator: ROBSON BARBOSA DE AZEVEDO, Segunda Turma Criminal, data de julgamento: 8/9/2022, publicado no PJe: 24/9/2022)

¹⁰¹ AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. IMPUGNAÇÃO DEFENSIVA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. INOCORRÊNCIA. PREVISÃO DE JULGAMENTO EM DECISÃO MONOCRÁTICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO. PEDIDO DE CÔMPUTO EM DOBRO DO PERÍODO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE NO PRESÍDIO REGIONAL DE JOINVILLE/SC. PRESO EM CONDIÇÕES PRECÁRIAS E DEGRADANTES. AUSÊNCIA DE AMPARO LEGAL E JURISPRUDENCIAL. RESOLUÇÃO/CORTE IDH 22/11/2018 SOBRE A PRIVAÇÃO DE LIBERDADE NO INSTITUTO PENAL PLÁCIDO DE SÁ CARVALHO/RJ. EFICÁCIA INTER PARTES. AGRAVO IMPROVIDO. 3. Ocorre que a Resolução da eg. Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) de 22/11/2018 reconheceu inadequado apenas o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho para a execução de penas, aos reeducandos que se encontram em situação degradante e desumana, determinando o cômputo, em dobro, de cada dia de pena privativa de liberdade lá cumprida. Eficácia *inter partes* da decisão. Não inclusão, portanto, do Presídio de Joinville/SC, em relação ao qual não há notícia de qualquer inspeção e resolução específica da referida Corte sobre as condições da unidade prisional. 4. Dessa forma, não há amparo jurisprudencial nem legal à concessão do cômputo em dobro de cada dia de privação de liberdade cumprido pelo agravante no Presídio Regional de Joinville (STJ, AgRg no Habeas Corpus n.706.114 – SC (2021/0363310-3), Relatoria do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Decisão colegiada da Quinta Turma).

3.2.1.2 Da necessidade de aplicação do Exame Criminológico

Como explica Godoi (2021, p.19-20), a adoção de um cômputo diferenciado da pena decore da aplicação do princípio da realidade, em que se reconhece ser irreal produzir melhorias estruturais imediatas, sendo necessário promover a redução da lotação. No caso do IPPSC, “a precaridade se converte, então, em fator de aceleração do fluxo populacional que passa pela instituição” (Godoi, 2021, p. 20). Entretanto, ao estipular a ressalva para os acusados ou condenados de crimes contra a vida e a integridade física, ou de natureza sexual, que deverão se sujeitar a um exame ou perícia técnica criminológica (Corte IDH, 2018, p.24), a Corte IDH criou um empecilho para o desencarceramento.

Inicialmente, cumpre mencionar que a própria Corte IDH já havia se posicionado contrária à aplicação de exame criminológico. No caso *Fermin Ramírez vs. Guatemala* a Corte IDH exerceu o controle de convencionalidade da Lei Penal, para que fosse abolida a pena de morte aplicada em caso de agravante de periculosidade do autor de crime de homicídio¹⁰². Além disso, o Conselho Federal de Psicologia, desde 2010, tem vedado a aplicação do exame criminológico pelos psicólogos, sustentando que tais exames fomentam uma cultura de:

substituição do acompanhamento sistemático e contínuo dos indivíduos pela simples rotulação, que pode beneficiar ou prejudicar os sujeitos, sem que se contribua com soluções para os problemas identificados pelos profissionais psicólogos – presentes no comportamento dos indivíduos, mas também no contexto, na sociedade, nas relações em que cada ser está inserido. Ademais, o exame criminológico gera expectativas reducionistas e simplistas quanto à possibilidade de prever o comportamento futuro do preso, visto que o comportamento é fruto de um conjunto amplo e diversificado de determinantes (CFP, 2010).

Mesmo com o entendimento do CFP, a Corte IDH, no caso do IPPSC, determinou a aplicação do exame criminológico. É o direito a tutelar a ciência. Como expõe Godoi (2021, p.34), a aplicação do exame criminológico gerou um “imbróglio, repleto de contradições e ambiguidades”. Isso porque, apesar de ter sido criada uma comissão junto a SEAP para a realização da perícia técnica, os psicólogos têm se recusado a realizar as avaliações e diante da ausência de laudos, os juízes indeferem os pedidos de cômputo em dobro. Dessa forma, a

¹⁰² Em *Fermin Ramírez vs. Guatemala*, a Corte IDH (2005, p.67) resolveu que: “67 y modifique su legislación para que sea suprimida la pena de muerte aplicable actualmente por la circunstancia agravante de peligrosidad del agente de un delito de asesinato. Por lo tanto, las penas de muerte impuestas con base en esta circunstancia deberán ser conmutadas y las personas condenadas con base en esta disposición deberán tener la posibilidad de solicitar la revisión de su condena a fin de sustituir la pena impuesta por una sanción acorde con la culpabilidad del sindicado”.

adoção do exame criminológico se coloca como um empecilho do exercício do controle de convencionalidade.

3.2.2 Penitenciária Evaristo de Moraes

Em 22 de abril de 2019, a CIDH recebeu o pedido de expedição de medidas cautelares feito pela DPE/RJ, para a proteção dos direitos das pessoas privadas de liberdade na Penitenciária Evaristo de Moraes (PEM), em razão das condições de detenção¹⁰³ e da falta de atenção médica adequada¹⁰⁴, que ocasionavam falecimentos sem esclarecimentos e sem planos estratégicos para reduzir a taxa de mortalidade¹⁰⁵. Além disso, os solicitantes (DPE/RJ) também demonstraram preocupação com a taxa de superlotação de 252,17%, tendo superado a taxa de 200% desde junho de 2018. A superlotação da PEM se mantinha mesmo com a existência de decisão judicial (2012), que fixava uma nova capacidade máxima do instituto penal, que desconsiderava a fixação de 1497 vagas, ampliando a possibilidade de o instituto penal receber 1687 detentos¹⁰⁶.

Em resposta às alegações oferecidas pela DPE/RJ, o Estado Brasileiro fez referências aos compromissos assumidos com o Governo do Estado do Rio de Janeiro, em razão da necessidade de monitoramento do IPPSC e de acompanhamento da questão da superlotação nos

¹⁰³ “Nesse sentido, detalharam o estado de insalubridade, infiltrações, falta de ventilação, iluminação (mencionaram janelas pequenas com grades) e de camas, tendo que dormir, mais da metade dos presos no chão, uns colados nos outros, sem espaço para se movimentar. Igualmente, denunciaram intermitência no abastecimento de água (cerca de quatro vezes ao dia durante 30 minutos) e insuficiência de mecanismos para assegurar sua qualidade para consumo humano, a falta de alimentação regular e adequada, a proliferação de roedores e insetos, calor sufocante, etc. Adicionalmente, os solicitantes assinalaram que os presos permanecem todo o tempo confinados em seus alojamentos, sendo permitidos sair para tomar sol somente uma vez por semana ou durante os dias de visitas (uma vez por semana por detento). Os banheiros também somente estariam equipados de um buraco no chão das celas, sem divisões com o resto do espaço e com péssimas condições de salubridade. Os lavabos serviriam tanto para a higiene pessoal como para lavar roupa, depósito e consumo humano”(CIDH, 2019, p.03).

¹⁰⁴ “Quanto a atenção sanitária, os solicitantes alegaram que no estabelecimento somente há uma médica e dois enfermeiros, que não conseguem dar conta das demandas, assim como um dentista que atenderia a pacientes duas vezes por semana; a médica, contudo, se aposentaria em setembro de 2019 sem que ninguém lhes informara sobre se alguém lhe substituirá. Da mesma forma, assinalaram que há escassez de medicamentos, apesar de que se registraram casos de tuberculoses e doenças dermatológicas por infecções. Segundo os solicitantes, vários presos têm tuberculoses e doenças dermatológicas, o que teriam podido constatar durante uma visita ao centro e por meio das apreciações de um padre da Pastoral Carcerária do estado, quem teria entrado no centro em meados de julho de 2019” (CIDH, 2019, p.03).

¹⁰⁵ “Desde o ano de 2017, esses teriam solicitado à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (“SEAP”) informação sobre se haviam estratégias direcionadas a reduzir essa taxa, porém as autoridades teriam respondido que (por aquele momento) “[n]ão existe no momento um planejamento específico em relação ao atendimento à saúde que seja eficaz para a redução da mortalidade”. A Coordenação de Gestão em Saúde Penitenciária da SEAP inclusive “[...] não tem acesso ao conhecimento das causas das mortes dos internos já que as notificações [lhes] [chegam] como ‘doenças’ não sendo as mesmas especificadas”(CIDH, 2019, p.02).

¹⁰⁶ Não há informações sobre o número do processo na resolução da Corte IDH.

institutos penais da região. Além disso, o Estado juntou aos autos um relatório semestral de cumprimento dos compromissos assumidos com a gestão dos estabelecimentos penitenciários¹⁰⁷ e indicou haver uma assistência médica e odontológica na PEM, mas que os problemas existentes são compartilhados pelos institutos penais da região e que, por isso, era preciso de uma atuação desde um ponto de vista macro¹⁰⁸. Por fim, a argumentação do Estado brasileiro foi direcionada a negar os requisitos de admissibilidade da demanda, especialmente pelo não esgotamento dos recursos internos, argumentando que o Estado está conseguindo enfrentar a gravidade da situação sem a intervenção de órgãos internacionais.

Em que pese o argumentado pelo Estado, a CIDH entendeu pela admissibilidade da demanda e expediu em agosto de 2019 a MC. Na resolução, a CIDH entendeu que a situação compreendia principalmente as condições de detenção e falta de acesso médico e reconheceu haver uma dissonância entre os números de falecimentos alegados pelo Brasil e pelos denunciante. A respeito do Brasil, a CIDH já havia entendido que as deficiências estruturais, tais como “a insalubridade e condições de detenção assinaladas, assim como a falta de assistência sanitária no interior do estabelecimento penitenciário, em si mesmas podem ser suficientes para qualificar a existência de uma situação de risco” (CIDH, 2019, p.06). Além disso, na “análise sobre os elementos de gravidade, urgência e dano irreparável”, a CIDH esclareceu que a redução na taxa de superlotação não é suficiente para se fazer cessar o risco e a violação de direitos das PPL e, por isso, não é suficiente para se afastar a hipótese de

¹⁰⁷ “De acordo com os compromissos assumidos, se teria fornecido a tal centro cerca de 3700 colchões; 3800 camisas brancas; 3744 escovas de dentes; 11088 pastas de dente; 22080 sabonetes; 11520 rolos de papel higiênico e 50 kits de material de limpeza nos últimos oito meses. O Estado juntou também um relatório semestral de cumprimento. Quanto ao número de falecimentos, reportou que durante os anos de 2017 e 2018 no total se registraram 22 mortes naturais e uma violenta; sobre esse ponto, alegou que se deve verificar tanto as condições de salubridade do ambiente carcerário e os fatores endógenos e exógenos de transmissão de doenças como a assistência médica e farmacêutica proporcionada aos presos” (CIDH, 2019, p. 04).

¹⁰⁸ “O Estado reportou que os problemas observados no estabelecimento em questão não são exclusivos, posto que partem do sistema penitenciário estatal. É por isso que a estratégia de atuação do Ministério Público do Rio de Janeiro consistiria em atender a situação desde um ponto de vista macro, detalhando os procedimentos em curso para resolver a questão da atenção médica e os objetivos respectivos: i) “déficit de recursos humanos no sistema prisional – obrigação do estado e município do Rio de Janeiro na alocação de profissionais de saúde para suprir a carência do sistema prisional – implantação efetiva de uma política de atenção integral à saúde prisional – viabilizar a habilitação de equipes de saúde junto com o Ministério da Saúde”; ii) “instar autoridades estaduais e municipais a adotar medidas para melhorar o atendimento público em saúde no sistema prisional”; iii) “falta de atendimento de saúde para Tuberculoses aos internos das unidades prisionais do município do RJ; falta de recursos humanos, consultas, insumos para realização de exames, medicamentos; queda nas taxas de detecção, cura e oferta de consultas e exames; ampliação das taxas de mortalidade no sistema prisional”; iv) “condições de cumprimento e adequação do protocolo de assistência à saúde à população carcerária portadora de diabetes”; v) “apurar as possibilidades e dificuldades de realização de cirurgia de reconstrução de trânsito (reverso) a presos ostomizados com indicação no interior do sistema prisional”; vi) “apurar condições estruturais do galpão de medicamentos do almoxarifado da SEAP, bem como aspectos de controle e distribuição dos medicamentos e insumos”; vii) “fornecimento de medicamentos e insumos necessários para garantir o direito à saúde dos internos no sistema prisional”” (CIDH, 2019, p.04).

incidência de adoção das MC, sob a alegação do princípio de complementaridade do direito internacional. A corte entendeu que as medidas adotadas pelo Brasil não geraram um impacto substantivo para redução da situação de grave risco — persiste a ameaça ao “direito à vida, à integridade pessoal e à saúde das pessoas privadas de liberdade na Penitenciária Evaristo de Moraes” (CIDH, 2019, p.07) —, razão pela qual ainda restam presentes os requisitos da urgência — “a continuidade das fontes de risco assinaladas e suas dimensões (...), seja por meio da propagação de doenças ou como consequência inerente aos índices de superlotação e condições de detenção descritas” (CIDH, 2019, p.07) — e da irreparabilidade — “a Comissão entende que a possível afetação ao direito à vida, à integridade pessoal e à saúde constituem a máxima situação de irreparabilidade” (CIDH, 2019, p.07).

Por fim, a CIDH determinou ao Brasil que: i) adotasse as medidas necessárias para proteção da vida, da integridade e da saúde das PPL na PEM; ii) que implementasse ações para sanar o quadro de superlotação; iii) que proviesse condições de higiene adequada, acesso à água para o consumo humano e que proporcionasse tratamento médico; iv) que desenvolvesse planos de emergência diante de eventualidades; v) que informasse à Defensoria Pública quais as medidas em implementação e investigasse e informasse sobre as mortes no ambiente prisional (CIDH, 2019, p.07-08).

Quase oito meses após expedição da MC pela CIDH, iniciava-se a pandemia do coronavírus (fevereiro de 2020), ocasião em que o plantão judicial do TJRJ autorizou a saída de presos com 60 anos ou mais da PEM, em sede de *habeas corpus* coletivo impetrado pela DPE/RJ¹⁰⁹, com objetivo de obter a: (i) a concessão de saída antecipada, na forma de prisão domiciliar, para as PPL condenadas ao regime fechado, mas que já cumpriram com os requisitos legais para a progressão prisional para o regime semiaberto; (ii) a concessão de saída antecipada, via livramento condicional temporalmente prematuro, as PPL em regime fechado, com requisitos legais previstos para serem implementados nos próximos seis meses, a contar da decisão; e por fim, (iii) o exame imediato de todos os pedidos de “benefícios” — progressão de regime, livramento condicional, indulto e comutação de pena — que ainda estivessem pendentes da apreciação do juízo (TJ/RJ, 2020).

A DPE/RJ já havia apresentado em momento anterior um HC Coletivo (Protocolo 3204/2020.00170261) perante o plantão judiciário de 2º Grau buscando a liberação de todas as pessoas idosas privadas de liberdade provisoriamente, indicando como coatores todos os juízes

¹⁰⁹ PRESOS com mais de 60 anos devem deixar presídio no Rio de Janeiro. CNN, Rio de Janeiro, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/presos-com-60-anos-ou-mais-devem-deixar-presidio-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 20 mai. 2024.

de direito com competência criminal do estado do Rio de Janeiro. Embora o TJRJ reconhecesse a vulnerabilidade da população carcerária frente à pandemia e o agravamento do risco para os idosos, o Presidente do TJRJ suspendeu a liminar argumentando que o cumprimento dessa decisão implicaria no deslocamento físico de todos os juízes criminais aos fóruns das comarcas do Estado do Rio de Janeiro, bem como os serventuários de justiça lotados nas respectivas varas, vez que o processamento de feitos criminais ainda ocorre em meio físico, indo na contramão do esforço para o enfrentamento da pandemia do coronavírus, que determinou o isolamento social (TJ/RJ, 2020). O novo pleito realizado pela DPE/RJ restringia os pedidos aos idosos PPL na PEM, não exigindo a soltura deliberada desse grupo, mas indicando que os trâmites burocráticos da VEP dificultavam a concessão de benefícios, e que, frente ao cenário emergencial e o risco de contaminação da população carcerária, havia riscos de que a morte alcançasse o grupo antes da deliberação das benesses (TJ/RJ, 2020). A liminar, no entanto, foi concedida parcialmente, o magistrado rejeitou a antecipação do benefício solicitada pela defensoria pública¹¹⁰.

A solicitação de adoção de Medida Provisória só foi encaminhada pela CIDH à Corte IDH em dezembro de 2022, ocasião em que a CIDH alegou a persistência da situação de superlotação na penitenciária, que foi autorizada por autoridades judiciárias brasileiras — conforme já mencionado —, do continuado quadro de violação da integridade física das PPL,

¹¹⁰ “Isto posto, defiro parcialmente a liminar: 1) Concedo a antecipação de saída (art. 122 da LEP), na forma de prisão domiciliar, a todas as pessoas com 60 anos ou mais, privadas de liberdade na unidade prisional Evaristo de Moraes, condenadas ao regime fechado e que já preenchem os requisitos legais para a progressão prisional para o regime semiaberto, devendo a VEP preceder a consulta no SIPEN/RJ para listar todos os apenados com 60 anos ou mais, extraindo suas respectivas fichas disciplinares (TFD) e expedindo-se a partir de então o mandado de transferência para prisão domiciliar, na qual deverão permanecer os apenados, observando as regras de isolamento fixadas pelas autoridades sanitárias, com afastamento domiciliar durante o dia apenas para atividades consideradas essenciais; 2) Determino que o Juiz da VEP conceda livramento condicional temporalmente prematuro a todas as pessoas com 60 anos ou mais, privadas de liberdade na unidade Evaristo de Moraes, condenadas ao regime fechado, cujos requisitos legais estejam previstos para serem implementados nos próximos 60 dias a contar da decisão. Proceda a VEP a consulta do SIPEN/RJ para listar todos os apenados com 60 anos ou mais, extraindo suas respectivas fichas disciplinares (TFD) e expedindo-se a competente carta de livramento, com as condições legais e a condição de isolamento social, observando as regras fixadas pelas autoridades sanitárias, com possibilidade de afastamento domiciliar durante o dia apenas para as atividades consideradas essenciais, observando-se, ainda, o art. 5º, V da Recomendação 62 do CNJ. A cerimônia de que trata o art. 137 da LEP deverá ser substituída por termos escritos. 3) Determino que a autoridade coatora apresente em 15 dias informações sobre o plano estratégico da VEP para atender os seguintes pleitos, atualmente pendentes de apreciação judicial: progressão de regime, livramento condicional, indulto e comutação de pena. Oficie-se a autoridade coatora para cumprimento da presente”(TJ/RJ, 2020).

em razão das precárias condições de detenção¹¹¹, e dos elevados números de falecimentos¹¹². Embora a Comissão tenha avaliado positivamente os esforços do governo brasileiro para implementar um plano de atenção à saúde das PPL na PEM, os atendimentos se limitavam ao atendimento a casos de baixa complexidade e, ainda assim, persistiam as denúncias de “ausência de medicamentos, dificuldade de acesso ao ambulatório em função da alta demanda, e falta de equipamentos essenciais, como uma maleta de emergência, oxigênio ou kit de intubação” (Corte IDH, 2023, p. 04). Por essa razão, a Comissão solicitou à Corte IDH que ordenasse a:

4. Adoção das medidas necessárias para proteger os direitos à vida, à integridade pessoal, à saúde, ao acesso à água e alimentos de qualidade das pessoas privadas de liberdade na PEM; ii. Elaboração e implementar um plano de emergência em matéria de atenção médica adequada e oportuna suficiente; iii. Elaboração e implementação de um plano de emergência para reduzir a superlotação na PEM; iv. Acordar as medidas a adotar com as pessoas beneficiárias e seus representantes; v. Informar sobre as ações implementadas para investigar os fatos que deram lugar à solicitação de medidas provisórias e assim evitar a sua repetição (Corte IDH, 2023, p.04).

Quando chamado para apresentar informações, o Estado brasileiro prestou os seguintes esclarecimentos quanto à superlotação e superpopulação na PEM: i) estava empenhando esforços para a construção de um desenho de Política Nacional de Vigilância Eletrônica para o uso e monitoramento das tornozeleiras eletrônicas; ii) que, junto à Secretaria de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro, teria elaborado um Plano de Ação para realocação dos detidos;

¹¹¹ “a) As pessoas privadas de liberdade tomam sol de uma a duas vezes por mês, dependendo da cela. A este respeito, identificou-se a uma pessoa que havia passado mais de oito meses sem poder ver o sol. b) As celas apresentavam infiltrações, com alagamentos nos dias de chuva. c) As pessoas privadas de liberdade dormiam sobre colchões molhados. d) Os colchões eram insuficientes e se encontravam sujos; e) O acesso à água estaria disponível três vezes ao dia; f) Informou-se sobre a presença de fezes de pombas na água; g) Haveria um fornecimento precário de material de higiene; h) As celas dispunham apenas de canos para o chuveiro, e i) A comida servida chega estragada na maior parte do tempo, sua qualidade é muito baixa e não há um ambiente adequado para comer. A esse respeito, a última refeição é servida às 15:00 horas, deixando às pessoas privadas de liberdade sem alimentos a partir das 16:00” (Corte IDH, 2023, p. 03).

¹¹² “A Comissão observou com preocupação o falecimento de pelo menos 50 pessoas privadas de liberdade na PEM desde a concessão das medidas cautelares, e advertiu que as mortes ocorridas foram registradas, em sua maioria, como “mortes naturais”, sem maiores precisões, enquanto outras foram registradas como resultado de “doença”. Em alguns casos, registrou-se a “causa provável” da morte. Sobre esse aspecto, a Comissão identificou que o Estado não proporcionou informação substantiva sobre a causa de nenhuma das 50 mortes reportadas pelos representantes. Com efeito, afirmou que, em 2020, o Estado se limitou a indicar que, das 10 pessoas privadas de liberdade que faleceram até aquele momento, “duas tinham doenças crônicas, quatro tinham menos de um mês de ingresso à unidade, quatro tinham menos de cinco meses e outras duas tinham nove e 10 meses de ingresso, respectivamente”. Adicionalmente, ressaltou a gravidade das alegações dos representantes a respeito de jovens em condições de aparente saúde normal que teriam falecido em razão de doenças contraídas sob a custódia do Estado, sem que o Estado tenha oferecido informação detalhada. Ademais, a Comissão afirmou que o alto e frequente número de mortes registradas também está relacionado à falta de acesso a atenção de saúde adequada, oportuna e especializada” (Corte IDH, 2023, p. 03).

iii) que existia uma previsão de reforma, em fase de análise de documentação técnica e que seria realizada com recursos do Fundo Nacional Penitenciário (FUNPEN) e do Fundo Especial para Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social (FISED) (Corte IDH, 2023, p.05).

Além disso, o DEPEN, com um corpo técnico multidisciplinar e especializado, teria realizado visita técnica e inspeção à unidade prisional e, a partir desta visita, o Estado apresentou à Corte IDH um relatório que expunha: i) que a PEM era um galpão antigo e que sua estrutura não se encontrava adaptada para a custódia de pessoas privadas de liberdade; ii) que o cabeamento elétrico era precário; iii) que o número de servidores era insuficiente; iii) que as celas estavam em mau estado de conservação; iv) que nas celas existiam somente canos de chuveiros (Corte IDH, 2023, p.05). Quanto às denúncias realizadas em sede de cautelar, o Estado manifestou que melhorias haviam sido implementadas, quais sejam: i) disponibilidade de água cinco vezes por dia, com intervalos de duas horas; ii) limpeza e conservação dos reservatórios; iii) disposição de bebedouros no pátio de visitas e na escola do instituto; iv) disponibilidade de quatro refeições por dia; v) distribuição e reposição de colchões, sabão e pasta dental, repelente de mosquitos e roupa (jaqueta, calça, camiseta e toalhas) aos internos; vi) melhoria no tratamento dos resíduos gerados na PEM, que passaram a ser retirados em dois períodos; vii) promoção de uma política de rotinas de prevenção, com inspeções, limpeza e remoção de materiais inflamáveis, plásticos e revisão da parte elétrica; viii) nova pintura do local, instalação de novos pontos de iluminação e manutenção preventiva dos exaustores (Corte IDH, 2023, p.05)

Por fim, quanto à adoção de iniciativas para tratamento médico e acesso à saúde na PEM, o Estado alegou que a SEAP/RJ promoveu iniciativas para melhorar o tratamento médico para as PPL, empenhando esforços para a realização de: i) consultas múltiplas; ii) solicitações de profissionais médicos para atuação na PEM; iii) atenção especial à detecção e tratamento da tuberculose; iv) reconfiguração do registro médico de óbito; v) realização de exames, testes rápidos e registros médicos mais completos e automatizados; vi) ampliação de atendimento na Unidade de Emergências Hamilton Agostinho Vieira de Castro; vi) reestruturação do ambulatório e facilitação do acesso a tratamentos médicos no âmbito da atenção primária; vii) triagem e acompanhamento dos pacientes da PEM pela equipe médica; viii) imunização contra a COVID-19 (Corte IDH, 2023, p.06).

Em suas considerações, a Corte IDH advertiu que a adoção de MP cumpre *prima facie* os requisitos, em “primeiro lugar pelas 50 mortes reportadas no período de 2019 a 2022, durante a vigência das medidas cautelares outorgadas pela Comissão” (Corte IDH, 2023, p.08), sem que

se “disponha de informação substantiva e detalhada sobre as circunstâncias e causas precisas de cada uma dessas mortes” (Corte IDH, 2023, p.08), quando o Estado tinha/tem a obrigação de adotar todas as medidas necessárias para prevenir ou cessar a ocorrência de mortes no instituto penal, além de esclarecer exaustivamente as circunstâncias de qualquer morte ocorrida no interior do estabelecimento e que, “a falta de informação sobre as causas de um número tão alto de mortes em um centro de privação de liberdade pode indicar negligência por parte das autoridades responsáveis”(Corte IDH, 2023, p.08). Quanto ao cenário da superlotação, não houve discordância entre os dados fornecidos pelo Estado e pela CIDH, a taxa de ocupação da PEM à época extrapolava os 130%, embora o Estado tenha declarado adotar medidas substitutivas da privação de liberdade, como o uso de tornozeleiras eletrônicas (Corte IDH, 2023, p.08).

A Corte reconheceu a persistência das condições de insalubridade e da falta de estrutura do edifício para abrigar PPL e determinou que o Estado tomasse medidas eficazes e necessárias para reduzir a superlotação¹¹³ e garantir a integridade, a saúde e o bem-estar dos custodiados. Dessa forma, a Corte determinou que o Estado tomasse providências para erradicar concretamente os riscos de morte não natural, principalmente as ocasionadas por doenças preveníveis ou que decorressem das precárias condições de detenção e de atentados contra a vida e a integridade pessoal. A Corte determinou que o Estado apresentasse informações periódicas detalhadas sobre as mortes ocorridas na PEM, sobre as medidas implementadas para enfrentar a situação de superlotação e superpopulação, devendo o Estado compatibilizar o presídio com os padrões internacionais e com respeito à dignidade humana (Corte IDH, 2023, p.10-11).

3.2.3 Medidas Cautelares Referentes à Cadeia Pública Jorge Santana e à Penitenciária Alfredo Tranjan

¹¹³ A redução da superlotação, para a Corte IDH deverá levar em consideração: “O espaço real disponível para cada recluso; ventilação; iluminação; acesso aos serviços de saúde; o número de horas em que os reclusos passam trancados em suas celas ou dormitórios; o número de horas ao ar livre; e as possibilidades de fazer exercício e trabalhar, entre outras atividades. No entanto, a capacidade real de alojamento é a quantidade de espaço de cada interno na cela em que são mantidos presos. A medida deste espaço resulta da divisão da área total do dormitório ou cela pelo número de ocupantes. Nesse sentido, cada interno deve ter, ao menos, espaço suficiente para dormir deitado, para caminhar livremente dentro da cela ou dormitório e para acomodar os seus objetos pessoais” (Corte IDH, 2023, p. 09).

Em janeiro de 2017, o Relatório de Visita da DPE/RJ já denunciava a superlotação, à taxa de 248,26%, da Cadeia Pública Jorge Santana, localizada no Complexo Penitenciário de Gericinó e destinada ao acautelamento de presos provisórios que possam estar vinculados à facção criminosa Comando Vermelho (DPE/RJ, 2017, p.5). Por receber presos provisórios, notava-se que muitos dos custodiados já chegavam feridos, baleados, durante a prisão (DPE/RJ, 2017, p.11), sem que houvesse tratamento adequado, acompanhamento médico ou adaptações do espaço para os privados de liberdade que estivessem com incapacidade temporária ou permanente de locomoção, em razão dos ferimentos apresentados (DPE/RJ, 2017, p.11).

Além do cenário de insalubridade, comum em todas as instituições apresentadas até aqui, a presença de custodiados com ferimentos graves convivendo com ratos e baratas (DPE/RJ, 2017, p.10) parece ter sido o elemento principal para que a DPE/RJ apresentasse denúncia aos organismos internacionais de proteção. Assim, a persistência do quadro de violação de direitos humanos fez com que, em 24 de setembro de 2019, a CIDH recebesse uma solicitação de medidas cautelares apresentada pelo MEPCT/RJ e DPE/RJ em benefício das pessoas privadas de liberdade na Cadeia Pública Jorge Santana, em razão do quadro de saúde dos privados de liberdade, somado às condições de superlotação, já que, em março de 2019, estavam registrados até 1.842 presos para 750 vagas.

As condições de insalubridade também compuseram parte da exposição fática dos solicitantes¹¹⁴, além da denúncia de aplicação de “medidas excessivas” de disciplina¹¹⁵ (CIDH, 2020). Os solicitantes alegaram que a situação de risco exposta se veria agravada em razão da não realização de audiências de custódia, especialmente nos casos em que os privados de liberdade se encontravam em internação médica, porque a falta de contato com o juiz impede a avaliação por parte do magistrado, sobre a “própria viabilidade de sobrevivência em caso de encarceramento” (CIDH, 2020, p.03), vez que esses custodiados apresentavam ferimentos graves e problemas de saúde.

A partir da consulta realizada ao SIMORE da CIDH¹¹⁶ identificou-se que as principais demandas envolvendo a Cadeia Pública Jorge Santana estão ligadas à violação dos direitos à

¹¹⁴ “escapamento de esgoto nas celas, infestação de insetos e roedores, uma média de dois sanitários turcos para 180 pessoas, insuficiência de colchões e de roupas. Segundo os solicitantes, a situação da Cadeia “[...] torna-se ainda um especial agravante quando se trata da entrada de feridos e doentes, criando ambientes que agudizam os riscos já presentes a sua integridade física e direito à vida”. Além disso, salientaram que há problemas com a alimentação, pois as necessidades de saúde dos doentes não seriam levadas em consideração, e o banho de sol e as atividades de trabalho, educacionais ou de recreação não seriam permitidos” (CIDH, 2020, p. 2)

¹¹⁵ “Os solicitantes também informaram que na inspeção de março de 2019 constataram que a aplicação de “medidas excessivas” de disciplina seria “a forma habitual de funcionamento da unidade”, bem como a imposição de silêncio. Alegaram ainda que as armas menos letais são usadas de maneira abusiva, tendo sido, inclusive, encontrados projéteis nas celas e uma pessoa com ferimentos de bala no corpo” (CIDH, 2020, p.2).

¹¹⁶

saúde e de acesso a água e a medicamentos. Embora identifique-se o dever de *due diligence*, que deve ser exercido pelo Estado para investigar as mortes ocorridas na instituição, não havia qualquer documento público referente ao acompanhamento da demanda por parte da CIDH.

Ainda em 2020, a CIDH recebeu um pedido de ampliação das medidas cautelares MC-888-19 CPJS a favor das pessoas privadas de liberdade na PAT. Isso porque a PAT estaria recebendo os privados de liberdade transferidos da CPJS, sendo mantidos em condições inadequadas de detenção e sem atenção médica (CIDH, 2022).

Apesar dos esforços empenhados pelos órgãos do SIDH para construir a transparência e o acesso à informação na jurisdição interamericana, não foi possível encontrar quaisquer novidades sobre os casos. Embora o SIMORE se destaque como uma tentativa para promover o acompanhamento e sistematização de acordos de solução amistosa aprovados, relatórios anuais (Capítulo IV.B), relatórios de mérito publicados, relatórios por país, relatórios temáticos e medidas cautelares concedidas (CIDH, 2024), não foi encontrada qualquer nova informação sobre as Medidas Cautelares envolvendo a Cadeia Pública Jorge Santana e a Penitenciária Alfredo Tranjan.

A ausência de informações sobre o caso afeta a construção de uma literatura especializada sobre o caso e a condução de pesquisas empíricas. Isabel Machado (2023), construiu, em sua tese doutoral, densa análise dos casos envolvendo as medidas de urgência e o sistema prisional brasileiro. Entretanto, a pesquisadora explica que deixou de fora os casos envolvendo as medidas cautelares pela dificuldade em se encontrar materiais sobre eles (p.130). Essa é uma produção de ausência: ao impedir que a sociedade ou a comunidade científica tenha acesso às informações, seja de forma proposital ou não, se constrói um silêncio que comunica:

Silêncio também é forma de discurso que, intencionalmente ou não, mantém o status quo e reforça as estruturas de dominação que oprimem nações e pessoas, ao passo que calam suas vozes, soterram suas memórias e mostram convivência com a violência, seja intersubjetiva, seja institucional, organizada ou não, que elimina e marginaliza narrativas, agências e corpos (De Souza Silva, 2021, p.39).

Esses silêncios, portanto, podem ser entendidos como afirmações de não existência, declarações de que não há nada para se ver ou conhecer (Spivak, 2010, p.119), e essa condição de silenciamento é a condição da subalternidade (Figueiredo, 2011, p.179). A condição de silenciado do subalterno o faz carecer, necessariamente, de um representante (Figueiredo, 2011, p.179). Nesse contexto de direito internacional dos direitos humanos, observa-se que, apesar dos esforços para a ampliação do acesso à jurisdição internacional, e até mesmo, da ideia de “empowerment” dos grupos vulneráveis, que acessam por si só a jurisdição internacional para fazer valer seus legítimos interesses (Trindade, 2017, p.28), não se alcança os grupos das

peessoas privadas de liberdade. A subalternidade do grupo se demonstra inclusive na necessidade de um porta-voz, nesse caso a DPE/RJ, para acessar a jurisdição internacional.

Como se observa, só é possível acessar a história desses institutos através dos documentos de fiscalização e vistoria. As inspeções de vistoria realizadas pelos juízes da Vara de execução penal em junho de 2024, classificou as situações dos presídios, tanto a PAT quanto a CPJS, como regulares, mesmo com os estabelecimentos atuando com 200% e 118% de lotação respectivamente. As vistorias disponibilizadas pelo CNJ pontuam não somente à superlotação, mas condições insalubres, déficit de funcionários e que os Procedimentos Especiais para a regularização da estrutura para a prevenção de incêndio, fornecimento de alimentação de qualidade e infraestrutura ainda estão em curso. A persistência da superlotação do instituto nos leva a crer que as MP expedidas em favor das PPL na PAT, não tem sido utilizadas, no exercício de um controle de convencionalidade, por parte dos juízes da execução penal.

Entretanto, se entre 2019 e 2024 as condições de insalubridade e de violação de direitos à saúde persistiram, por que a CIDH não apresentou o caso à Corte, como fez nas outras ocasiões? Quais são os critérios utilizados pela CIDH para decidir submeter ou não um caso para a Corte IDH? Compartilhamos da mesma opinião do Juiz Cançado Trindade na resolução que expediu medidas provisórias no caso das Crianças e Adolescentes Privados de Liberdade no Complexo do Tatuapé da FEBEM. O Juiz entendeu que não havia razão para a Comissão insistir em medidas cautelares, quando poderia solicitar a adoção de medidas provisórias, dotadas de base convencional, à Corte, em casos de violações tão graves de direitos (Trindade, p.81).

3.3 CONTROLES DE CONVENCIONALIDADE NAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Resgatando a discussão apresentada no capítulo anterior, no caso *Rochac Hernández vs. El Salvador* (2014) a Corte IDH entendeu a multiplicidade de atores que podem exercer o controle de convencionalidade. Ou seja, a aplicação do controle de convencionalidade não é obrigação restrita aos juízes da Corte IDH ou aos juízes nacionais, tratando-se de uma obrigação que se estende a todas as autoridades públicas nacionais. Conforme apresentado, a Corte IDH não impôs aos Estados um modelo específico para que esses realizassem e aplicassem o controle de convencionalidade. Contudo, a jurisprudência interamericana indica características que devem ser levadas em consideração pelos Estados e suas autoridades públicas (Rivas, 2017, p.111-112). Rivas (2017) recorda que uma dessas características é a aplicação *ex officio* do

controle de convencionalidade, que determina que as autoridades públicas não devem “*esperar a que la persona interesada invoque sus derechos humanos y las correspondientes obligaciones generales del Estado para resolver o examinar la situación que se presente ante aquélla*” (Rivas, 2017, 112).

A partir desse pressuposto, defendemos aqui que a primeira aplicação do controle de convencionalidade nos casos apresentados é o controle de convencionalidade *ex officio*, exercido pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPE/RJ). A Defensoria, em cada uma de suas visitas aos institutos penais, realizava vistorias para apontar a incompatibilidade dos estabelecimentos com os parâmetros constitucionais e da Lei de Execução Penal (LEP), mas também destacava a violação dos tratados internacionais de direitos humanos e de proteção às pessoas privadas de liberdade. Rivas (2017) relembra que a existência e a aplicação do controle de convencionalidade não exigem que os litigantes evoquem expressamente o controle de convencionalidade, pois prevalece o princípio da atividade judicial *iura novit curia*.

A atuação da DPE/RJ não parece ignorar o princípio da subsidiariedade da jurisdição internacional. Apesar da ausência de documentação, é possível identificar que a DPE/RJ já havia tentado, por meio da Ação Civil Pública 0252862-39.2012.8.19.0001, forçar a administração pública do estado do Rio de Janeiro a construir um plano para a redução da superlotação dos estabelecimentos penais do estado. Somente frente à persistência do quadro de violação foi que a DPE/RJ apresentou o pedido de Medida de Urgência. Frente à atuação da CIDH e da Corte IDH, observamos uma outra forma de exercício do controle de convencionalidade, conforme apresentaremos.

Primeiro, cumpre mencionar que não há qualquer obrigatoriedade para que o controle de convencionalidade seja aplicado somente em sentenças expedidas pela Corte IDH. Burgorgue-Larsen (2018) aponta que, em 2008, a Corte IDH aplicou controle de convencionalidade na solicitação de ampliação de MP do caso *Caso Raxcacó Reyes e Outros vs Guatemala*, quando oficiosamente entendeu que a nova legislação guatemalteca não estava em conformidade com a CADH¹¹⁷. Nesse caso, sustentamos a ideia de que a Corte IDH fez uso de uma “vertente saneadora do controle de convencionalidade” (Sagüés, 2010, p.288), ao considerar que a legislação guatemalteca não estava em conformidade com a CADH, motivo pelo qual a Corte IDH deferiu a MP. Entretanto, a Corte pode fazer uso do controle de

¹¹⁷ No item “C”, sobre a solicitação de ampliação das medidas provisórias, a Corte entendeu que: “63. Que los representantes argumentaron que la nueva legislación guatemalteca no se adecua a la Convención Americana, en tanto consagra un recurso de gracia que será una formalidad burocrática previa que no está destinada a cumplir con su función de protección del derecho a la vida” (Corte IDH, 2008, p.14).

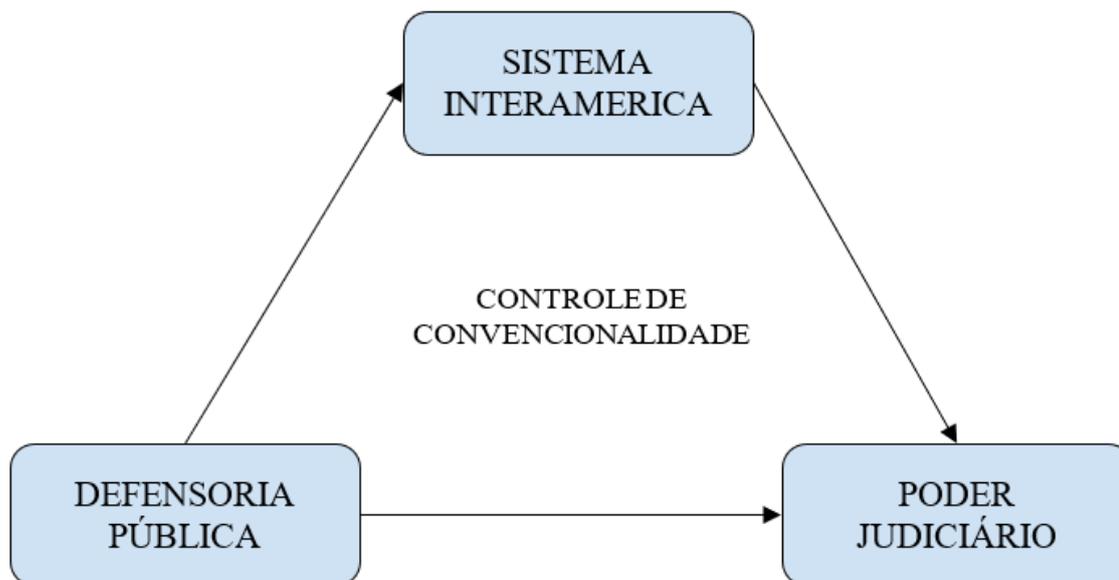
convencionalidade em uma vertente “construtiva” (Sagüés, 2010, p.288). Isso significa que a Corte pode utilizar o controle de convencionalidade para “*interpretar y hacer funcionar las normas domésticas en consonancia con el Pacto y con la Corte Interamericana*” (Sagüés, 2010, p.288), desde uma medida provisória.

Como mencionado no início desta seção, os casos que motivaram a pesquisa deste estudo de caso não envolvem a aplicação de um controle de convencionalidade sobre normas penais violadoras de direitos humanos ou em desconformidade com os parâmetros estabelecidos pela CADH ou pelo *corpo juris interamericano*. Em vez disso, tratam das precárias condições de institutos penais superlotados, que violam os padrões internacionais de proteção dos direitos humanos. Portanto, se considerarmos que há aplicação de controle de convencionalidade pela Corte IDH, esta aplicação só pode ser de natureza construtiva.

No caso do IPPSC, essa tese construtiva, que propõe interpretar e fazer funcionar uma norma domésticas (Sagüés, 2010), é ainda mais evidente. Na MP de 2018, a Corte IDH dispõe de uma seção para tratar da “visão jurídico-convencional da situação” (Corte IDH, 2018, p.14) do Instituto. Nessa seção, a Corte explica que as execuções das penas no IPPSC violam o art.5(2) e (6) da CADH. Dessa forma, a construção e interpretação mais benéfica para o cômputo da pena surgem como alternativas propostas pela Corte, para que se faça cessar a violação de direitos e a pena que produza uma dor ou aflição para além do inevitável (Corte IDH, 2018, p.15). O efeito vinculante das MP proferidas pela Corte IDH, fazem com que “todos os órgãos e poderes internos do país encontram-se obrigados a cumprir a sentença, havendo procedimento de execução próprio de tais decisões” (Moura, 2022, p.466), e assim, entregando o controle de convencionalidade ao Poder Judiciário, que deve cumprir as sentenças da Corte.

Nesse sentido, é possível perceber na relação entre demandante, Corte IDH e Estado, existem controles de convencionalidades, em uma relação que pode ser sintetizada da seguinte maneira:

Figura 19. Organograma da aplicação dos controles de convencionalidade



Fonte: autoria própria.

Acima, o organograma ilustra uma pressão que surge da DPE/RJ em direção ao Sistema Interamericano, para que se pronuncie sobre a situação de violação de direitos humanos nos cárceres do Rio de Janeiro. Por sua vez, a Corte Interamericana exerce uma pressão para que o Poder Judiciário brasileiro adeque o sistema prisional aos *standards* mínimos de proteção às PPL. No centro do organograma está o controle de convencionalidade, que em suas modalidades, é utilizado como mecanismo para “obrigar” (Ramirez, 2015, p.142) o cumprimento das disposições da Corte IDH.

Rivas (2017) lembra que o controle de convencionalidade exercido pela Corte IDH é complementar, ou seja, só é acionado quando o próprio Estado não foi capaz de compatibilizar a norma ou sua atividade aos parâmetros internacionais. Sabemos que as sentenças proferidas pela Corte Interamericana produzem um duplo efeito, um “efeito vinculante *inter partes* com caráter de coisa julgada em relação ao Estado parte no processo internacional (*res judicata*)” (Rivas, 2018, p.130), como também um “efeito vinculante *erga omnes* da ‘norma convencional interpretada’ para todos os Estados partes da Convenção Americana, mesmo que não tenham sido parte do processo internacional (*res interpretata*)” (Rivas, 2018, p.130). Partindo desses pressupostos, questiona-se se as MP proferidas pela Corte IDH também possuem esse efeito de *res interpretata*, ou se a interpretação deve se restringir aos casos específicos em que foram proferidas.

Quanto ao cumprimento das Medidas Cautelares e Provisórias pelo Estado Brasileiro, é mais evidente a atuação no cumprimento das Medidas Provisórias envolvendo o IPPSC. A literatura sobre o tema indica haver uma incorporação e aplicação do fixado pela Corte IDH pelos tribunais nacionais. Em relação às demais medidas cautelares e provisórias, podemos apenas alcançar uma conclusão parcial, baseada nos documentos de visita da DPE/RJ e do MEPCT-RJ, que demonstram a persistência da superlotação e das condições degradantes dos estabelecimentos. A discussão quanto à incorporação da MP do IPPSC não se esgota nos tribunais do Rio de Janeiro, e a alternativa do cômputo diferenciado reverberou na ADPF 347, que discutia sobre o Estado de Coisas Inconstitucionais no Sistema Prisional Brasileiro, podendo representar uma janela de oportunidade para que o STF exerça um controle de convencionalidade no tema.

3.4 OS ESFORÇOS DO PODER JUDICIÁRIO: MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS DECISÕES DA CORTE IDH

Em 2021, o CNJ apresentou Resolução n° 364, que instituiu a Unidade de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Provisórias (UMF/CNJ), vinculada ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. A resolução determinou a competência da unidade de monitoramento, construir um banco de dados com as deliberações e decisões da Corte IDH envolvendo o Estado brasileiro, para que fosse possível identificar pendências na implementação das decisões proferidas pela Corte (CNJ, 2021). Além disso, a resolução decidiu que seria competência da UMF/CNJ “monitorar e fiscalizar as medidas adotadas pelo Poder Público para o cumprimento das sentenças, das medidas provisórias e opiniões consultivas envolvendo o Estado brasileiro” (CNJ, 2021). A elaboração de um relatório anual, com as deliberações envolvendo o Brasil, também ficariam a cargo da unidade de monitoramento.

Ainda em 2021, foi designado um grupo de trabalho que elaborou um informe sobre as Medidas Provisórias adotadas em relação ao Brasil. O informe apresentava os dados coletados sobre os estabelecimentos do Espírito Santo (Unidade de Internação Socioeducativa), Maranhão (Complexo Penitenciário de pedrinhas), Rio de Janeiro (Plácido de Sá Carvalho) e Pernambuco (Complexo Penitenciário do Curado). Quanto ao IPPSC, o CNJ apontou um avanço na redução populacional da unidade, em razão da aplicação do cômputo em dobro do prazo, conforme estipulado pela Corte IDH (CNJ, 2021b, p.56). O CNJ explicou que após a resolução relativa ao cômputo em dobro aos custodiados no IPPSC, o TJRJ e o CNJ construíram

um parecer técnico (Parecer SEI — CNJ 0707563) com métodos para aliviar a superlotação do sistema prisional (UMF/CNJ, 2021, p.57).

A UMF/CNJ explicou que as MP expedidas pela Corte IDH possuem caráter vinculante e que, aos esforços do CNJ e do TJRJ na construção de um parecer técnicos devem ser encarados como exercício do controle de convencionalidade:

Informe sobre as Medidas Provisórias adotadas em relação ao Brasil. Segundo o relato dos próprios petionários e dos atores locais, esse parecer contribuiu para a implementação da decisão no cenário local. Além de destacar várias ações relevantes desenhadas na política pública judiciária que estava sendo construída, o documento parte do pressuposto de que as medidas provisórias da Corte IDH, fundadas no art. 63(2) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, tem caráter vinculante. Além disso, o parecer é ilustrativo de uma atuação comprometida com a realização de um controle de convencionalidade, vale dizer, do dever imposto a todo funcionário público para promover a aplicação da CADH segundo os parâmetros interpretativos delineados pela Corte Interamericana (guardião daquele tratado), conforme estabelecido nos casos *Almonacid Arrelano vs. Chile* e *Acevedo Buendía e outros vs. Perú* (UMF/CNJ, 2021, p.58)

A iniciativa do CNJ em promover os Informes de acompanhamento das MP representa um compromisso com a transparência, especialmente diante da dificuldade de acessar os processos em tramitação na jurisdição internacional. Outro efeito da Resolução CNJ n.364/2021, foi a construção de uma plataforma eletrônica de monitoramento das decisões da Corte IDH, que publiciza os casos envolvendo o Brasil e apresenta um mapa georreferenciado dos casos (UMF/CNJ, 2022, p.13). Essa nova ferramenta, foi apresentada no Relatório Anual 2022 da UMF/CNJ permite uma análise quantitativa dos casos envolvendo o Brasil, além de fornecer informações individualizadas sobre o cumprimento das medidas.

O Relatório de 2022 da UMF/CNJ apresentou também trouxe uma atualização do caso do IPPSC, esclarecendo que até 2022, o CNJ ainda estava em diálogo com a Corte IDH no monitoramento das MP expedidas (UMF/CNJ, 2022, p.39). No mesmo relatório, foram apresentadas as MC expedidas pela CIDH em favor das PPL na Penitenciária Alfredo Tranjan. A UMF/CNJ tão somente realizou uma síntese das MC e indicou que foi realizada reunião entre os representantes da UMF/CNJ, o TJRJ, a DPE/RJ, o MP/RJ, o MEPCT/RJ e a Secretaria de Administração Penitenciária para a solicitação de informações sobre o estabelecimento e a produção de planos para sua reforma (UMF/CNJ, 2022, p.59-50). No entanto, não foi apresentada qualquer informação ou menção sobre as Medidas Cautelares ou Provisórias expedidas em favor das PPL na PEM.

Outro efeito da Resolução CNJ n.º.364/2021 está o Pacto Nacional do Judiciário pelos Direitos Humanos, como objetivo de promover a “difusão dos padrões interamericanos e do

‘corpus juris interamericano’” (UMF/CNJ, 2022, p.61) com o objetivo de contribuir para “uma hermenêutica inspirada no controle de convencionalidade e na emergência de novos paradigmas jurídicos, à luz do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, que tem por centralidade o valor da dignidade humana” (UMF/CNJ, 2022, p.61).

No âmbito da promoção da cultura dos direitos humanos, foi editada a Recomendação nº 123 do CNJ, que recomendou ao Poder Judiciário “a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como a necessidade de controle de convencionalidade” (UMF/CNJ, 2022, p.61). Um dos importantes efeitos da Recomendação nº 123 do CNJ e do Pacto do Nacional do Judiciário pelos Direitos Humanos, foi a inclusão da disciplina de direitos humanos nos concursos da magistratura e a promoção de cursos sobre a aplicação do controle de convencionalidade para a magistratura (UMF/CNJ, 2022, p.63). cursos sobre a aplicação do controle de convencionalidade para a magistratura (UMF/CNJ, 2022, p.63).

CONCLUSÃO PARCIAL

O presente capítulo objetivou aprofundar a principal discussão da pesquisa, que se construiu a partir do diálogo entre dois eixos temáticos: a teoria do controle de convencionalidade e o sistema prisional. Desse modo, a investigação precisou se ajustar para entender **se o controle de convencionalidade é mobilizado nas medidas de urgência — englobando tanto as medidas cautelares quanto as medidas provisórias — e, em caso positivo, como o controle tem sido utilizado e incorporado na jurisdição brasileira, mesmo que não seja em face de um cumprimento de sentença.** A partir desses pressupostos, deu-se início à coleta de dados, por meio de pesquisa exploratória nos sites da CIDH e da Corte Interamericana com o objetivo de compreender as demandas envolvendo os sistemas prisionais do Rio de Janeiro, mais especificamente, as Medidas de Urgência envolvendo: o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, a Penitenciária Evaristo de Moraes, a Cadeia Pública Jorge Santana e a Penitenciária Jorge Tranjan.

Inicialmente, foi realizado estudo exploratório e, utilizando a técnica descritiva, foram apresentados os fatos que ensejaram a demanda, assim como os argumentos apresentados pela Corte IDH e CIDH sobre a violação de direitos humanos nos estabelecimentos. O objetivo foi encontrar argumentos que demonstrassem a aplicação de um controle de convencionalidade praticado de modo oficioso pela CIDH e pela Corte IDH e, posteriormente, como as Medidas

de Urgência estavam sendo mobilizadas pelos juízes domésticos, em um diálogo entre cortes e na aplicação do controle de convencionalidade vinculado à obrigação de cumprimento das decisões internacionais.

Em parte, foi possível compreender que a atuação oficiosa da CIDH e da Corte IDH ao exigir que os Estados compatibilizem seus sistemas prisionais com a normativa e parâmetros estipulados pelo direito internacional parece partir de uma prática de controle de convencionalidade. A expressão maior da aplicabilidade da técnica foi no caso do IPPSC, em que a Corte IDH faz uso expresso da expressão “visão jurídico-convencional da situação” (Corte IDH, 2018, p.14). Além disso, o caso do IPPSC, em que a Corte IDH abre mão do caráter generalista das recomendações apresentadas na MP, fez com que houvesse uma maior adesão dos juízes e tribunais nacionais, podendo influenciar inclusive na construção de um plano nacional para reverter o Estado de Coisas Inconstitucionais (ECI) do sistema prisional brasileiro, o que será apresentado no capítulo seguinte.

Por outro lado, as demais Medidas de Urgência, em razão do caráter generalista e sem fixação de uma argumentação que pudesse ser mobilizada pelos defensores e advogados criminalistas na construção de teses, parecem ter sido um empecilho para a aplicação do controle de convencionalidade pelo judiciário. Outro indício de que o controle de convencionalidade não tem sido mobilizado pelos juízes fluminenses é a permanência do quadro de superlotação dos estabelecimentos penais, conforme observado nos documentos encontrados sobre a Cadeia Pública Jorge Santana e a Penitenciária Jorge Tranjan. Em um exercício do controle de convencionalidade, os juízes deveriam avaliar as condições prisionais, as condições de superlotação apontados pela CIDH nas medidas provisórias, antes de decretar a prisão.

Em contrapartida, foi possível observar que a aplicação do controle de convencionalidade não está restrita à Corte IDH ou à CIDH, nem aos magistrados, podendo ser exercida por demais agentes públicos. Nesses casos, entendemos que a atuação da DPE/RJ partiu da aplicação do controle de convencionalidade, exigindo inicialmente aos juízes nacionais e aos órgãos administrativos competentes a compatibilização dos sistemas prisionais com os parâmetros exigidos internacionalmente e, posteriormente, quando do descumprimento do Estado às Medidas de Urgência expedidas pela CIDH e pela Corte IDH, denunciando o descumprimento das obrigações e construindo planos administrativos para que seja possível compatibilizar a situação dos estabelecimentos e garantir os direitos e a dignidade das pessoas privadas de liberdade.

Quanto às conclusões secundárias do presente capítulo, observou-se uma dificuldade de acessar o cárcere, mesmo através de documentações. As dificuldades de acessar as informações referentes ao sistema penal constroem uma impossibilidade de discutir as condições de insalubridade e de precariedade e de questionar o papel do cárcere e da pena privativa de liberdade. Além disso, foi possível identificar também uma dificuldade em acessar os documentos e ritos do SIDH, e por isso questionamos: Quais são os critérios utilizados pela CIDH para decidir submeter ou não um caso para a Corte IDH? Se o quadro de violação de direitos persiste, por que a CIDH não apresentou ou demorou a apresentar à Corte os casos envolvendo os demais sistemas prisionais do Rio de Janeiro? Por que a Comissão insiste em apresentar Medidas Cautelares, quando poderia solicitar a adoção de Medidas Provisórias?

CAPÍTULO 4: O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E O PAPEL DAS DEMANDAS ESTRUTURAIS NAS LITIGÂNCIAS PRISIONAIS

Como pode ser observado, a própria Corte Interamericana em 2017 já considerava que a “distância geográfica entre os estabelecimentos penitenciários cujas condições são objeto de medidas provisórias e sua pertença a diferentes regiões do país” (Corte IDH, 2017b, p.01) seria um indicativo de generalização dos problemas carcerários no Brasil, e até mesmo um “problema estrutural no nível nacional do sistema penitenciário” (Corte IDH, 2017b, p.01). Anos mais tarde, em 2023, a suspeita levantada pela Corte foi atestada pela declaração de Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional Brasileiro, no julgamento da ADPF 347, quando se lançou mão de um modelo de litigância constitucional inspirado nas litigâncias estruturais norte-americanas.

Era de se esperar que as violações generalizadas de direitos fundamentais ensejassem denúncias perante as cortes constitucionais. Como dito, as demandas por melhorias prisionais na América Latina, que ganharam adesão em diversos modelos constitucionais como a Colômbia e Argentina, foram influenciadas pela *structural injunction* ou *structural remedy*, iniciada nos Estados Unidos no caso *Brown V. Board of Education* (1954), envolvendo as políticas de segregação racial nas escolas norte-americanas — especialmente nas escolas do sul —, e que posteriormente foram utilizadas para tratar de outras instituições públicas, a saber, os presídios e os manicômios (Weaver, 2004).

As *structural injunctions* ou *structural remedies* são demandas estruturais, que envolvem a tutela de direitos fundamentais de indivíduos, principalmente integrantes de grupos vulneráveis, demandando uma ação heterodoxa (Silva, 2020, p.69) e desafiando as atribuições e funções do Poder Judiciário (Weaver, 2004), além de necessitar de uma supervisão continuada pelos demais Poderes. Dessa forma, as litigâncias constitucionais têm se mostrado uma oportunidade para os demandantes pautarem os problemas de superlotação prisional e violação de direitos humanos no contexto do cárcere, em um momento em que os demais poderes não conseguem ou não querem resolvê-los (Robbins, 2007).

As demandas judiciais por reformas nos sistemas prisionais podem ser observadas por todo o continente americano, como se observa nas demandas norte-americanas intituladas de

Prison Overcrowding Litigation, no Estado de Coisas Inconstitucional na Colômbia, no *Habeas Corpus* Coletivo na Argentina, no Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 no Brasil. E isso não é tudo, demandas com os mesmos objetivos podem ser encontradas em diferentes continentes, em países como Índia (Amrit; *et all*, 2022) e África do Sul (Hirsch, 2006).

A existência de tantas litigâncias com o mesmo pressuposto demonstra o equívoco do discurso que insiste que o problema da segurança pública é da realidade local de nosso país, o que enclausura a construção de pensamento e produz visões parciais da realidade regional, ignorando, também, o contexto global (Zaffaroni, 2015, p.185). Em razão da delimitação do escopo da pesquisa, restringimos nossa análise a um contexto regional, incluindo os Estados Unidos em razão da origem das demandas de *structural injunction* ou *structural remedy*. Outro motivo pela opção por esse recorte está na adesão dos países analisados à OEA, sendo, portanto, Estados signatários de tratados de proteção aos direitos humanos e estando submetidos aos pareceres dos órgãos do SIDH¹¹⁸.

Entretanto, nos países que reconhecem a função contenciosa da Corte IDH, as demandas estruturais nas supremas cortes nacionais fazem parte de uma segunda fase do processo de intervenção judicial no campo penitenciário. Como será visto nas explicações que seguem, as primeiras fases desse processo (Higuera, Gómez, 2019) se desenvolvem através de um *top-down pressure* (Tushnet, 2009) em que os países incorporam a interpretação da Corte IDH, em maior ou menor grau.

Desta forma, uma das preocupações desta seção é investigar a utilização do controle de convencionalidade nas demandas estruturais, especialmente no que se refere ao diálogo entre as Cortes Constitucionais e a jurisprudência Internacional de Direitos Humanos.

4.1 O PRISON OVERCROWDING LITIGATION: AS DEMANDAS ESTRUTURAIS NOS EUA

A submissão ao Poder Judiciário dos problemas estruturais das instituições deu origem a uma tutela que ficou conhecida nos Estados Unidos como *structural injunction*. Da década de 1960 até meados de 1990, a Suprema Corte Norte Americana utilizou desse remédio

¹¹⁸ Embora os EUA não sejam signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos e não reconheçam a função contenciosa da Corte IDH, o país é signatário da Convenção de Direitos do Homem e do Cidadão, que prevê a adesão da função consultiva e recomendatória da CIDH.

constitucional para reformar instituições penais, administrar hospitais psiquiátricos, reformar a composição racial das escolas, orientar esforços de proteção ambiental e estabelecer políticas de habitação pública (Easton, 1990, p.1983; Weaver, 2004, p.1631). As reformas estruturais compõem um gênero do litígio constitucional em que os juízes constitucionais são chamados para reestruturar organizações, sendo um encontro entre o Poder Judiciário e as “burocracias” estatais (Fiss, 1979). Essa modalidade de adjudicação implica diretamente na transformação de um *status quo* (Fiss, 1979, p.2), o que leva as Cortes Constitucionais a enfrentarem a resistência de setores conservadores da sociedade (Fiss, 1979, p.2), que não pode ser vencida sem o apoio da opinião pública. Assim, não é sem razão que as *structural injunctions* ganham força em meio aos movimentos de luta por direitos civis nos Estados Unidos (Bell, 1980; Angelos; Jacobs, 1985, p.102), afinal, como explica Tushnet (2004), as campanhas para que as Cortes pautem grandes reformas, através de litígios, dependem da adesão da sociedade civil (p.1693).

Na efervescência política da década de 1960, o movimento negro norte-americano, especialmente os advogados negros, organizaram forte campanha pelo fim da segregação racial, que resultou no litígio estratégico *Brown v. Board of Education* (Tushnet, 2004, p.1693), considerado o marco inicial das litigâncias estruturais nos EUA. Fiss (1979) explica que a litigância de Brown envolvia uma transformação dos sistemas escolares duais — com marcadores raciais — em sistemas escolares unitários e não-raciais. O fim da segregação, no entanto, exigia muito mais do que uma mudança nas normativas das escolas; era necessária uma reestruturação completa do sistema, com a realocação de recursos para as instituições de ensino, remanejamento de professores, reorganização de currículos, além de acompanhamento e monitoramento das demandas, de modo que os juízes tiveram de assumir a função de reforma de instituições sociais (Fiss, 1979, p.3; Weaver, 2004, p.1631), abandonando um papel tradicional de “intérprete de normas preexistente e abraçaram explicitamente um papel de formuladores de políticas” (Feely; Swearingen, 2004, p.434).

Esse papel ativo dos juízes, a partir de uma atividade jurisdicional que atua na construção burocrática das instituições, é também o motivo pelo qual as demandas estruturais são tão criticadas, fazendo com que a sociedade e os tribunais responsáveis não fiquem totalmente confortáveis em recorrer a essas tutelas (Weaver, 2004, p.1631). Enquanto os defensores das demandas sustentam que a atuação dos juízes é essencial para garantir os valores constitucionais por parte dos órgãos administrativos (Easton, 1990, p.1983), os críticos se voltam contra a expansão indevida dos poderes dos juízes, apontando, ainda, as limitações dos juízes para ocupar o papel de formuladores de políticas públicas e fiscalizadores dessas atividades (Easton, 1990, p.1983). A controvérsia se aprofunda, de um lado, com certos autores

defendendo que a Corte ultrapassara sua capacidade de fixar parâmetros¹¹⁹ (Tushnet; Yackle, 1997), enquanto outros, ao revés, criticavam os tribunais por não serem suficientemente “específicas e enérgicas”¹²⁰ (Leonard, 1983).

O fato é que as medidas estruturais ganharam espaço e ocuparam a agenda do Judiciário norte-americano por mais de 30 anos, e o que sucedeu *Brown v. Board Education* foram campanhas contra a pena de morte, condições degradantes de encarceramento e punições cruéis (Tushnet, 2004, p.1696; Angelo; Jacob, 1985, p, 102), essenciais para discutir condições humanas aos privados de liberdade, que sem o litígio judicial seriam mantidos em condições deploráveis (Weaver, 2004, p.1631-1632).

Antes das *structural injunctions* ganharem força, já era possível acompanhar um movimento de disputas jurídicas, sem a demanda de tutelas estruturais, mas relacionadas ao exercício de direitos constitucionais dentro das prisões, como liberdade religiosa e liberdade de expressão, especialmente para a garantia direitos de imigrantes e da população negra (Schlanger, 2006, p.559).

O caso *Fullwood v. Clemmer* (1962) é um dos importantes exemplos dessa fase inicial de litigância, que não exigia uma reforma prisional, mas apenas a garantia do exercício da religião islâmica por parte dos privados de liberdade. O caso parte da discriminação e perseguição religiosa praticada por agentes penitenciários do Distrito de Colúmbia contra um grupo de muçulmanos islâmicos. A proibição do exercício do culto religioso, por parte do diretor da penitenciária, era sustentada na crença de que o islamismo incitava o ódio racial, o que geraria uma desordem dentro do instituto (ainda que menos de 3% da população prisional do instituto fosse adepta ao islamismo (EUA, 1962)). Em sentença, a Corte de Colúmbia reconheceu a discriminação e a perseguição como formas de suprimir e dismantelar a religião

¹¹⁹ Como explicam Tushnet e Yackle (1997): “Os políticos republicanos há muito tempo faziam campanhas contra o ativismo judicial e consideravam as ordens judiciais que regulavam as condições das prisões como um exemplo principal de extrapolação judicial: os tribunais federais, afirmavam eles, estavam proporcionando aos criminosos condições de vida muito melhores do que muitas pessoas cumpridoras da lei desfrutavam, e os tribunais estavam micro manejando as prisões até o ponto de prescrever as temperaturas que deviam ser mantidas nas celas” (p.13).

¹²⁰ Leonard (1983) sustenta que: “Além das dificuldades apresentadas pelas diferentes autoridades jurisdicionais, as decisões judiciais que sustentam os direitos dos presos frequentemente têm sido inadequadas em outros aspectos. Os tribunais simplesmente não têm sido específicos o suficiente, nem enérgicos o suficiente, em garantir que suas decisões sejam obedecidas (Glick, 1973). Geralmente, eles confiam na boa fé dos oficiais prisionais para aderir à melhoria das condições prisionais; no entanto, foram as inadequações dessas prisões, administradas por esses mesmos oficiais, que inicialmente levaram à litigância. Os prazos para a implementação de mudanças raramente são especificados e os oficiais prisionais frequentemente ignoram as mudanças ordenadas pelo tribunal sem censura (Glick, 1973)” (p.53).

mulçumana da prisão¹²¹, o que configurava violação do direito de liberdade religiosa (EUA, 1962).

Até então, as cortes mantinham uma política de *hands-off*, em que os magistrados “se recusavam a ver as alegações de tratamentos cruéis e degradantes” (JCK, 1971, p.841), com fundamento na ideia prevalente de que competia aos legisladores eleitos determinar sobre o tratamento das pessoas privadas de liberdade e sobre as condições das prisões (Angelo; Jacob, 1985, p.102). Assim, os tribunais entendiam que os casos demandavam o exercício de funções não-judiciais, que ultrapassaria o escopo de suas atribuições jurisdicionais, chegando a invadir atribuições do Executivo e do Legislativo, via definição de padrões de políticas para a operação de programas estaduais e federais, além de definição de requisitos orçamentários (Weaver, 2004, p.1628-1629).

Entretanto, embora as demandas por reformas estruturais fossem vistas, a princípio, como um último recurso, com caráter de excepcionalidade (Weaver, 2004, p.1629), a ideia de fracasso do Legislativo (Fiss, 1978, p.9), impotente para realizar as reformas em virtude de sua impopularidade e custos econômicos (JCK, 1971, p.844), construiu o ecossistema ideal para o surgimento de um Poder Judiciário atuante e independente (Fiss, 1978, p.9). O foco no escopo prisional na litigância estrutural acontece porque os presos constituíam — e ainda constituem — uma minoria desprezada, sem voz no cenário político, e a violação de direitos acometida aos privados de liberdade era — e ainda é — justificada pela função retributiva da pena (Weaver, 2004, p.1631-1632). Dessa forma, a abdicação da responsabilidade pelo Poder Legislativo pode ser explicada tanto pela ausência de vontade em modificar a estrutura das prisões, como pela inexistência de um mandato público — um interesse social sobre a causa (Leonard, 1983, p.54).

Quase dez anos depois do caso *Fullwood v. Clemmer*, no caso *Holt v. Sarver*, houve a primeira demanda estrutural de caráter prisional, em que se pleiteou, com êxito, uma reforma completa do sistema penitenciário do Arkansas (Angelo; Jacob, 1985, p.103). Como explica Machado (2023), *Holt v Sarver* foi emblemático por denunciar a história do Sul dos Estados

¹²¹ “O tribunal também leva em consideração, na questão de saber se a punição do peticionário foi desarrazoada, o seguinte: seu confinamento solitário; seu subsequente confinamento solitário pelo período máximo por exercer um direito ao qual claramente tinha direito; sua detenção por seis meses em uma cela de tratamento especial; sua exclusão por mais de dois anos da população prisional geral; a negação a ele das instalações recreativas e reabilitativas usuais da vida prisional; a negação a ele do exercício de sua religião enquanto permitia tal exercício livremente aos presos de outras religiões; sua transferência de Lorton para a Cadeia devido à sua fé e com o propósito de suprimir e dismantelar a religião muçulmana na prisão. O tribunal conclui que a punição recebida pelo peticionário não está razoavelmente relacionada à sua infração da mencionada regra da prisão, mas é de fato desarrazoada. À luz de todas as circunstâncias, o peticionário deve ser devolvido a Lorton e à população prisional geral, sujeito, claro, às regras e regulamentos da prisão, e ele não deve ser discriminado por causa de sua religião” (EUA, 1962, *online*, tradução livre).

Unidos, marcado pela segregação racial e organizado pelo sistema de *trustees*, uma auto gestão prisional em colônias agrícolas, anteriormente escravocratas:

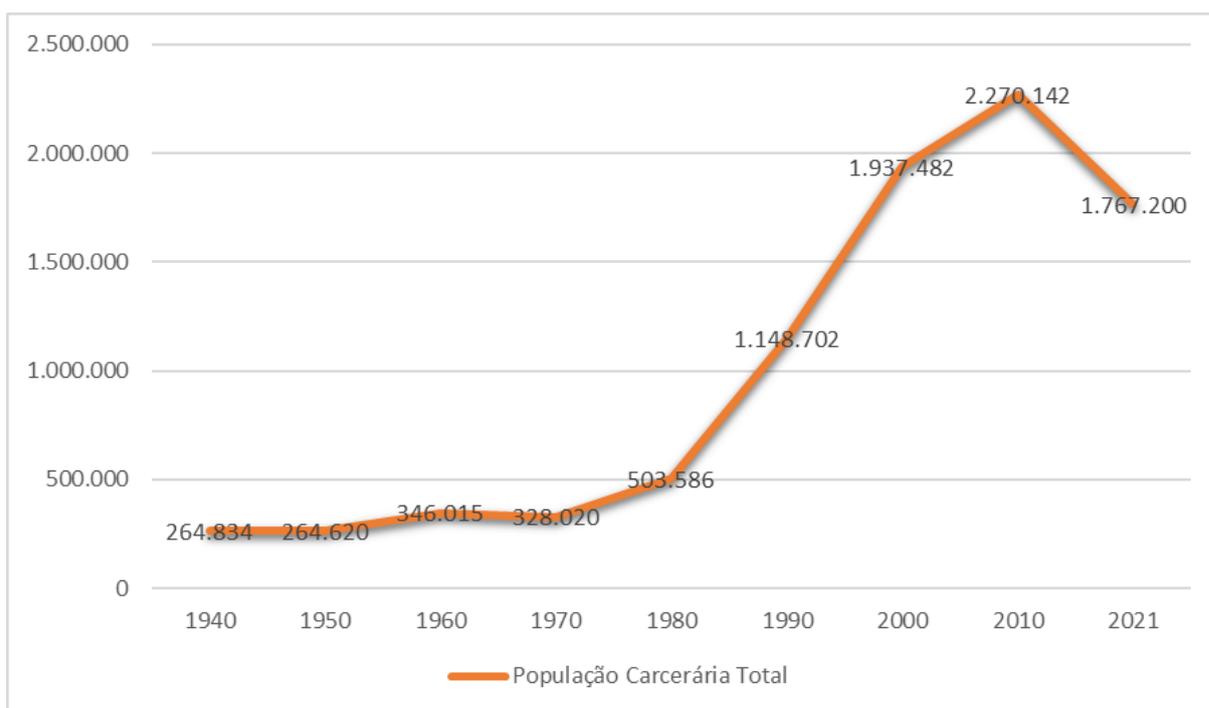
No início da década de 60, a população prisional era distribuída em duas unidades prisionais principais: a fazenda Cummins e a fazenda Tucker. Desde o século XIX, a opção pelo modelo prisional em uma colônia agrícola partira de uma tendência observada em outros estados sulistas, nos quais a mão de obra de pessoas escravizadas passou a ser substituída pela mão de obra de presos, sendo que a seletividade do sistema impactava de forma mais significativa a população negra do Estado. A questão racial e o seu impacto no sistema prisional era um ponto central estrutural, sendo esse um dos motivos pelos quais todo o ativismo fruto da mobilização em *Brown vs. Board of Education* paulatinamente influenciou o movimento pela reforma prisional. Enquanto no século XIX Arkansas locava a mão de obra dos presos para a iniciativa privada (sem lhes oferecer qualquer contraprestação), no século XX, com a aquisição das duas fazendas e a sua conversão em colônias prisionais agrícolas, buscou-se a conversão em um modelo “autossustentável” de estabelecimento prisional, no qual os presos faziam os seus alojamentos, produziam a comida e assumiram as funções de segurança. Como consequência, a “autossustentabilidade” tornou-se sinônimo de precariedade e abandono estatal, sendo que o ambiente era permeado por extrema violência institucional, insegurança, segregação racial e pela submissão dos presos à condição análoga à de escravidão (Machado, 2023, p.44).

No caso do Arkansas, a condição severa de superlotação, as denúncias de violência sexual, a ausência de acesso a saúde e tratamentos médicos, foi para a corte um “*shocking to the conscience*” (Angelo, Jacob, 1985, p.104), um cenário que configuraria um “*unconstitutional ‘totality of conditions’*” (Angelo, Jacob, 1985, p.104). A estratégia argumentativa inaugurada pelos advogados que litigavam contra o Estado se sustentava sobre dois pilares: I) descrédito do papel do cárcere, mostrando uma lacuna entre a função da pena — de modo ideal, prevista na legislação — e a realidade do cárcere, que produzia novas violências; e II) o custo do encarceramento e da ampliação de vagas para os cofres públicos (Schlanger, 2006, p.560). O Tribunal entendeu que todo o sistema prisional do Arkansas era inconstitucional, o que representou uma transformação do entendimento jurisprudencial sobre a Constituição Norte Americana e o *Bill of Rights*. Como explicam Angelo e Jacob (1985), antes das litigâncias, a interpretação da Oitava Emenda era restritiva, proibindo apenas “punições que não eram autorizadas pela lei, sem vedação da tortura, desde que essa estivesse prevista em estatutos legais” (p.102 – 103). Posteriormente, interpretação da vedação foi sendo estendida para punições desproporcionais e que conferiam uma ofensa aos “princípios modernos” (Angelo; Jacob, 1985, p.103). Com *Holt v Sarver*, as punições cruéis e desumanas passaram a ser consideradas uma violação da Oitava e da Décima Quarta Emendas (JCK, 1971), embora nem a condição de superlotação *per se* (Angelos; Jacob, 1985, p.103), nem a servidão involuntária (JCK, 1971), terem sido consideradas especificamente violações dessas Emendas.

Além das violações de direitos em razão das deploráveis condições prisionais, o Tribunal do Arkansas também teve de decidir sobre a situação de segregação racial, que agravava a violência cometida contra as pessoas privadas de liberdade no instituto, especialmente devido à presença de extremistas raciais (JCK, 1971, p.880). Como explica JCK (1971), no julgamento de *Holt v Sarver*, o Tribunal determinou que fossem eliminados todos os vestígios de segregação racial — “exceto os necessários para se manter a disciplina e a segurança do instituto” (p.880) — o que deveria ser estendido inclusive aos agentes de segurança do instituto.

Enquanto um exemplo de lide exitosa, *Holt vs. Sarver*, abriu o caminho para outras demandas, como *Pugh v. Locke* (1976); *Bell vs. Wolfish* (1979); *Rhodes vs. Chapman* (1981); *Ruiz vs. Estelle* (1972), de modo que ao final de 1990, dos 50 estados norte-americanos, 40 haviam sido demandados sobre a redução da população carcerária e sobre as condições de confinamento (Schoenfeld, 2010, p.731). Entretanto, o discurso de êxito da POL parece não se sustentar quando confrontado com os dados sobre a população carcerária da época:

Figura 20. Estados Unidos da América: população carcerária norte americana ao longo das décadas



Fonte: Elaboração própria, dados extraídos do *World Prison Population List* do *Institute for Crime & Justice Policy Research*.

Como se observa na Figura 20, os períodos correspondentes aos ajuizamentos de litigâncias prisionais, entre 1960 até 1990, não expressaram qualquer redução significativa do

total da população prisional norte-americana. Embora as Cortes tenham se esforçado para fazer cessar os decretos de segregação racial e a inconstitucionalidade dos sistemas prisionais (Weaver, 2004), as litigâncias não foram suficientes para ultrapassar a resistência social e política, que estrangulou a estratégia inicial da POL: encarceramento enquanto pilar para se alcançar a justiça racial. Embora alguns observadores argumentem que a litigância prisional tenha melhorado substancialmente a vida nas prisões (Leonard, 1983, p.52)¹²², especialmente com as novas interpretações jurisprudenciais e com o estabelecimento de *standards* mínimos¹²³, o que observamos foi que a demanda que se iniciava denunciando o sistema penitenciário como produtor de violências e exigindo uma política de desencarceramento, resultou em ordens de reforma penitenciária (Guetzkow; Schoon, 2015). Isso porque repensar o papel do cárcere ou da pena nunca foi de interesse político e nem mesmo era compatível com as políticas de repressão que surgiam na época (Guetzkow; Schoon, 2015). Dessa forma, os advogados e ativistas que estavam preocupados com a justiça e igualdade racial assistiram ao problema do “*too many people in prison*” se transformar em “*the risk of too many people being released from prison*” (Schoenfeld, 2010).

Se os advogados e ativistas que movimentaram a POL refletiam sobre três possibilidades em que o Estado poderia responder às demandas da lide: I) redução do ingresso no sistema prisional, medida que poderia ser incorporada através de alternativas para o cumprimento de pena; II) aumento das solturas, que poderia ser incorporada através de medidas para remissão de pena ou antecipação da pena por bom comportamento; ou III) aumento dos gastos públicos para ampliar a capacidade de vagas dos institutos (Schlanger, 2006, p.560), a pressão conservadora afastou para longe essas possibilidades.

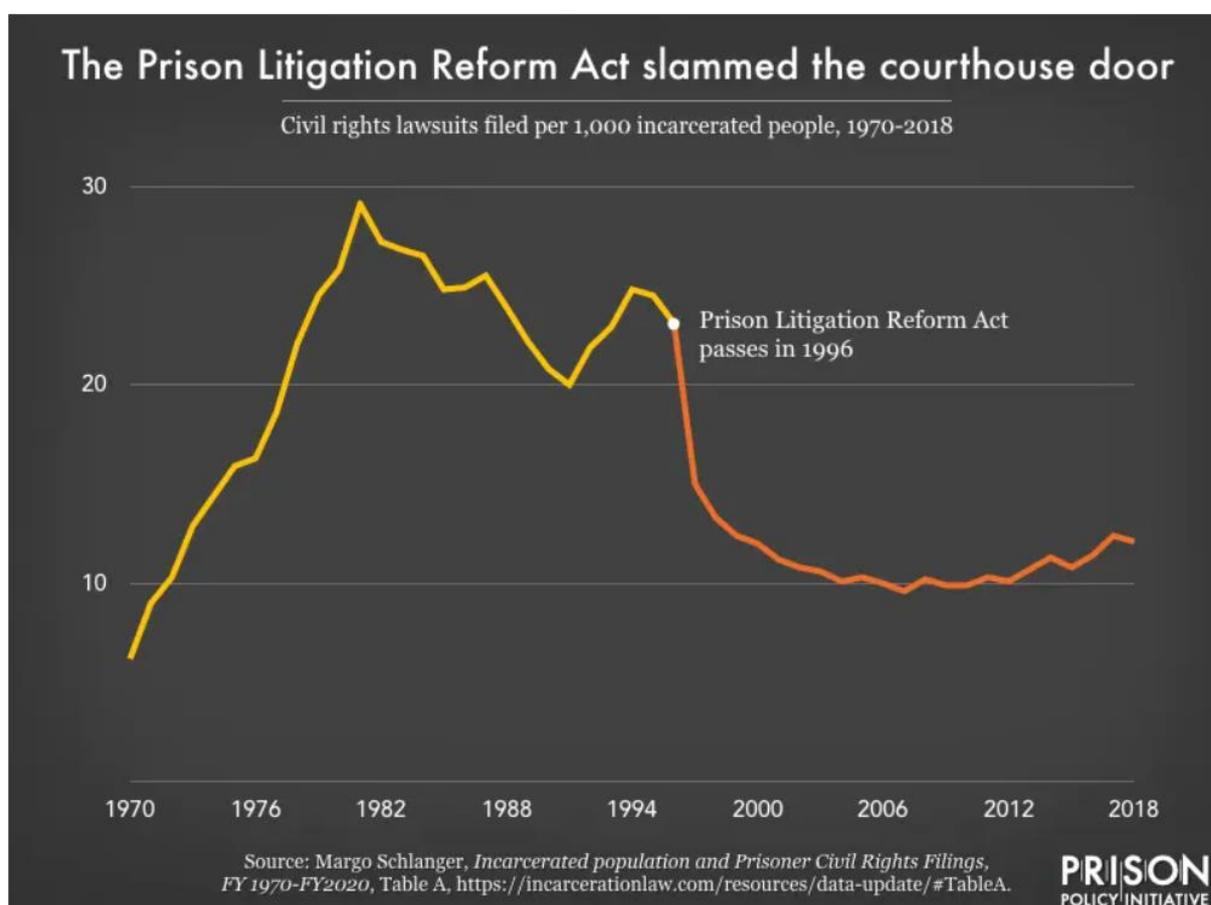
Em 1996, o Congresso norte-americano organizava o *Prison Litigation Reform Act* (PLRA), sancionado posteriormente pelo presidente Bill Clinton, que criava um padrão duplo para limitar o acesso das pessoas privadas de liberdade aos tribunais federais (Boston, 2021, p.348). O PLRA impôs novos requisitos processuais e restringiu a atuação dos juízes que fossem mais simpáticos à ampliação dos direitos das pessoas privadas de liberdade, aumentando

¹²² “Singer (1980:4) lista seis mudanças benéficas que ocorreram: (1) grupos profissionais como advogados e médicos se envolveram na reforma prisional; (2) mecanismos de queixas foram instituídos na maioria das prisões; (3) ocorreram mudanças em relação ao correio, visitas e visitas às instalações para tornar as prisões mais acessíveis ao público; (4) 'celas de isolamento' não existem mais; (5) as regras e regulamentos das prisões foram burocratizados e tornados menos arbitrários; e (6) os remédios judiciais aumentaram. Cada uma dessas mudanças, argumenta Singer, tornou as prisões mais habitáveis” (Leonard, 1983, p.52, tradução livre).

¹²³ Como explica Weaver (2004), por vezes os tribunais iam além da mera fixação genérica de que era preciso melhorar as condições de encarceramento, emitindo ordens mais específicas como: “mudar dieta, limitar o número de homens que podiam ser confinados em uma única cela, exigir que cada prisioneiro tivesse uma cama e limitar o isolamento a um máximo de trinta dias. Sem tal intervenção específica, o sistema prisional talvez nunca tivesse mudado” (p.1630).

o custo para condução das lides e reduzindo os recursos disponíveis para os litigantes da reforma prisional (Tushnet; Yackle, 1997, p.1704). Além da barreira administrativa, que impõe o exaurimento dos recursos a nível administrativo antes de se inaugurar uma demanda prisional judicial, o PLRA passou a exigir o pagamento de taxas processuais, que chegam até 350 dólares (Fenster; Schlanger, 2021, *online*), inclusive para os comprovadamente hipossuficientes (Boston, 2021, p.348). O PLRA impactou diretamente no recebimento das denúncias: conforme se observa na figura 21, percebe-se uma queda nas ações recebidas após 1996. Além disso, outros estudos revelam que quando as litigâncias prisionais finalmente alcançam a vitória, as indenizações são baixas e correspondem a uma média 1.500 dólares (Schlanger, 2022, *online*)¹²⁴.

Figura 21. Litigâncias prisionais apresentada após o PLRA entre 1970 até 2018, a cada 1.000 pessoas encarceradas



¹²⁴ Os dados foram extraídos do programa *Incarceration and the Law: Cases and Materials*, os dados sobre os valores das indenizações foram removidos do gráfico E “*Prisoner Civil Rights Litigated Victories, FY 2012*” e estão disponíveis em: <https://incarcerationlaw.com/resources/data-update/#TableE>

Fonte: Extraída de Fenster e Schalnger (2021)¹²⁵

Como explica Elaina Marx (2023), em 1995 as pessoas privadas de liberdade apresentaram cerca de 40.000 novos casos envolvendo a situação dos presídios norte-americanos, o que correspondia a 19% do expediente federal, mas com uma taxa de sucesso muito baixa (p.242). Em 1996, logo com a entrada em vigor do PLRA, o número de processos envolvendo pessoas privadas de liberdade diminuiu em 43%, enquanto o número de pessoas encarceradas aumentou em 23%. O número de processos continuou em redução até 2006, com pouca variação até 2018 (Figura 21). Isso nos leva a acreditar que, de fato, o PLRA foi muito bem-sucedido quanto ao objetivo de reduzir o volume dos processos e enfraquecer a participação judicial nas condições de confinamento (Marx, 2023, p.243). Como bem argumenta Leonard (1983), as prisões são instituições fechadas e o pequeno intercâmbio de informação entre o mundo fechado das prisões e o mundo exterior pode desequilibrar as relações existentes naquele contexto. Nesse sentido, as litigâncias faziam com que não só o Judiciário, mas a sociedade como um todo, colocasse uma lupa sobre os institutos penais, promovendo uma exposição e, conseqüente, constrangimento ao apontar as deficiências e falta de expertise dos agentes públicos e oficiais prisionais (JCK, 1971, p.845), o que também minava um poder muitas vezes arbitrário, oculto, aplicado pelos administradores aos detentos.

Uma reforma verdadeira do sistema prisional requer, minimamente, a eliminação dos poderes arbitrários e uma diferente abordagem de tratamento conferida aos privados de liberdade, o que significa repensar a própria função social e econômica do cárcere (Leonard, 1983, p.54). A formação da população carcerária norte-americana expõe uma disparidade racial e econômica, que reflete desigualdades, ao mesmo tempo em que as causa (Wakefield; Uggen, 2010, p.391).

Os efeitos danosos do PLRA parecem ter alcançado o ápice em 2020, durante a pandemia de COVID-19, quando a Suprema Corte Norte-Americana “recusou-se a ordenar que uma prisão geriátrica fornecesse protocolo de testagem, desinfetante para as mãos ou máscaras” (Marx, 2023, p.242, tradução livre), porque os litigantes não teriam cumprido os requerimentos onerosos do PLRA. Posteriormente, quando mais de 40% da população prisional havia feito testes com resultados positivos para COVID-19 e já havia óbitos de detentos em razão da doença, a Suprema Corte novamente se recusou a julgar o caso, fundamentando sua recusa no

¹²⁵ No gráfico lê-se: “O Prison Litigation Reform Act fechou a porta do tribunal: processos de direitos civis apresentados por 1.000 pessoas encarceradas, 1970-2018” (Fenster; Schlanger, 2021, *online*).

PLRA (Marx, 2023, p.242). Nesse cenário, a violação de direitos afetou de modo desproporcional prisioneiros negros e idosos, fazendo da COVID-19 uma crise interseccional e uma epidemia de disparidades racializadas (Bradshaw, 2021, p.16).

Apesar dos obstáculos do PLRA, a pandemia do coronavírus forçou as autoridades a reduzirem as populações carcerárias (Neal; Rick, 2023), o que pode explicar, em parte, a redução entre 2010 e 2021 apresentada na Figura 20. Evidentemente, em um marco de dez anos, a redução da população carcerária não poderia estar associada a um único fator. Alguns acadêmicos, inclusive, trabalham com fatores econômicos e de austeridade — *austerity-driven hypothesis* — para justificar a redução da taxa de encarceramento após a crise financeira de 2008 (Goode, 2013; Brandariz, 2021). O fato é que, embora os números absolutos indiquem uma grande redução do contingente carcerário, o ritmo é vagaroso para reverter quase quatro décadas de crescimento agressivo anual do encarceramento (The Sentencing Project, 2020, p.03). De acordo com as projeções realizadas pelo The Sentencing Project, caso permaneça constante o ritmo de desencarceramento desde 2009, com uma média de 1% ao ano, levaria 65 anos — até 2085 — para reduzir pela metade a população carcerária dos EUA (The Sentencing Project, 2020, p.03). Em um cenário de desigualdade, em que as políticas de encarceramento são marcadas pelas relações raciais e violação de direitos, as litigâncias prisionais estão sendo incorporadas como ferramentas para impulsionar o descontingenciamento prisional, mas não parecem alcançar resultados suficientemente satisfatórios.

4.2 DEMANDAS ESTRUTURAIS NA AMÉRICA LATINA

Desde *Brown vs. Board of Education* (1954), a possibilidade de tribunais constitucionais intervirem em processos estruturantes para garantir direitos fundamentais aos indivíduos marginalizados tem ganhado lugar nas listas de remédios constitucionais para além dos Estados Unidos (Gómez-Gómez; Mendieta, 2021, p.332). Se anteriormente a função dos magistrados era a de interpretar o direito posto, a inconstitucionalidade do sistema prisional norte-americano fez com que o entendimento sobre as funções dos juízes constitucionais fosse ampliado, de modo a se ocupar também das falhas estruturais que deveriam ser atendidas por outros poderes do Estado (Gómez-Gómez; Mendieta, 2021, p.332). De modo geral, a declaração de inconstitucionalidade proferida pela Corte Americana tornou-se um “embrião do

instituto posteriormente conhecido como um ‘Estado de Coisas Inconstitucional’” (Machado, 2023, p.42).

O fenômeno das litigâncias estruturais foi recebido de modo muito propício pelas “ambiciosas” (Vilhena, 2011, p.253) constituições latinas, especialmente pelas Constituições brasileira e colombiana, que garantiram um “papel proeminente a suas supremas cortes dentro de seus sistemas políticos” (Vilhena, 2011, p.253), expandindo e concentrando poderes jurisdicionais nos tribunais superiores, permitindo que esses tribunais assumissem uma função mais ampla nas definições sociais, políticas, econômicas e morais das sociedades (Vilhena, 2011, p.256).

A natureza interveniente do ECI justifica sua excepcionalidade (Garavito, 2010, p.438), pois o instrumento deve ser utilizado para produzir transformações sociais, mas seu uso não pode se prolongar *ad aeternum*. Garavito (2010) explica ainda que as Cortes Constitucionais, como quaisquer outros tribunais, possuem capacidades institucionais limitadas e o enfrentamento dos problemas sociais que resultam no ECI acaba por desgastar a atuação das Cortes. Primeiro porque o ECI implica uma declaração explícita de fracasso das políticas governamentais, além de que o tempo de efetivação das medidas para cessar a violação de direitos se estende por anos, o que consome parte do capital político da Corte, e quanto mais longo o processo, maior o risco de que os atores públicos e privados que acompanham o caso considerem que a figura foi ineficaz para tratar o problema (p.438-439).

Dessa forma, guiados pelo trabalho sobre as litigâncias prisionais desenvolvidas por Isabel Machado (2023), direcionamos nossa análise para mais precedentes de litigância prisional antes de chegar ao estudo quanto ao ECI brasileiro, debruçando-nos brevemente sobre o caso colombiano e o caso argentino. Entretanto, diferentemente do trabalho de Machado (2023), interessa-nos também analisar se e como as cortes constitucionais estão incorporando a jurisprudência internacional de proteção às pessoas privadas de liberdade em suas principais demandas constitucionais. Em outras palavras, pretende-se investigar se existe ou há indícios de uma aplicação de controle de convencionalidade ou mera citação da jurisprudência interamericana. A análise desses casos é essencial para construir um parâmetro sobre como julgou o STF e como a corte brasileira mobilizou, ou não, a jurisprudência interamericana, especialmente após as medidas provisórias expedidas pela Corte IDH.

4.2.1 Estado de Coisas Inconstitucionais na Colômbia

Assim como no Brasil, o processo de redemocratização da Colômbia, em 1991, foi marcado pela ambição constitucional de transformação social, dentro de uma lógica de democracia liberal constitucional preocupada com a separação dos poderes (Vilhena, 2017, p.255). É nesse cenário que se constrói um desenho institucional de uma Corte Constitucional Colombiana (CCC) progressista, com o papel de adotar uma postura ativa na interpretação constitucional, sendo “*em voz institucional para los pobres, ante el silencio del poder legislativo*” (Ariza, 2015, p.170). Como desdobramento da atuação progressista estão as ações declaratórias de Estado de Coisas Inconstitucionais (ECI), importante instrumento político-jurídico para concretização da justiça social (Ariza, 2015).

A construção do conceito de ECI no contexto normativo colombiano culminou de um processo de reconhecimento de violação de direitos fundamentais em razão de ação ou omissão das instituições estatais, assim como uma tentativa de superação dos descumprimentos das normas de proteção aos direitos humanos de determinados grupos vulneráveis (Gómez-Gómez; Mendieta, 2021, p.333).

Por não haver previsão expressa no ordenamento jurídico colombiano (Machado, 2023, p.70), o conceito de declaração de ECI em demandas estruturais foi sendo construído e sua doutrina foi sendo desenhada (Ariza, 2015, p.169) conforme as demandas chegavam à CCC. O ECI desenvolve-se como uma forma de buscar remédio para situações de violação de direitos fundamentais que afetem o coletivo e que tenham causas de natureza estrutural — isto é, não originadas exclusivamente da atuação da autoridade demandada, sendo imprescindível para sua superação um trabalho coordenado de muitas entidades. Para além da definição da CCC, alguns autores estruturam o ECI de modo analítico, da seguinte forma: (i) resultado de uma causa estrutural ou histórica; (ii) que necessita da atuação de múltiplos atores do Estado e (iii) que precisa de resposta a longo prazo (Machado, 2020, p.638).

O ECI possui funções políticas e jurídicas, em virtude de sua finalidade pragmática de forçar a mobilização do aparato estatal na resolução de problemas concretos (Garavito, 2010, p.438). De outro modo, o ECI pode ser definido como um mecanismo ou técnica jurídica em que se declara que certos fatos são abertamente contrários à Constituição, ao violarem direitos e princípios consagrados nela, além de acionar as autoridades competentes para adotarem as medidas necessárias para corrigir ou superar as violações de direitos, dentro de um prazo razoável e respeitando suas funções e competências (Lyons; Monterroza, et al. 2011, p.71).

Como explica de Melo (2023), “as ações estruturais são o gênero, os instrumentos processuais usados para a resolução de complexas questões estruturais, enquanto a declaração do ECI é a espécie, a técnica decisória utilizada pela Corte Constitucional da Colômbia” (2023, p.25).

Como a figura do ECI se funda na necessidade de adoção de um diagnóstico misto, que não somente declara a violação de direitos, mas impõe a necessidade de reconstrução ou saneamento de falhas estruturais no processo de políticas públicas, ou seja, de uma intervenção por parte da CCC (Ariza, p.170; Garavito, 2010, p.438-439), percebe-se aí sua origem na importação da noção norte-americana de *structural injunction* (Fiss, 1979; Easton, 1990; Weaver, 2004; Feely; Swearingen, 2004; JCK, 1971). Essa importação implicou em um confronto ao conceito tradicional de separação de poderes (Vilhena, 2017, 269), para romper com um “bloqueio institucional” (Ariza, 2015, p.70) que impede a destinação de recursos ou planos políticos para determinados setores sociais. Se para a teoria constitucional tradicional o papel do juiz constitucional se limita à defesa dos direitos fundamentais em sua dimensão subjetiva; o surgimento do conceito de ECI amplia a capacidade de intervenção dos tribunais (Gómez-Gómez, Mendieta, 2023, p.332), formando uma “supercorte” (Vilhena, 2017, p.257).

Em que pese a ausência de previsão legal, a CCC encontrou amparo normativo para a declaração do ECI no art. 113 da Constituição Colombiana de 1991¹²⁶, que autoriza e encoraja as instituições a colaborarem de modo harmonioso para o cumprimento de seus fins, além de serem guiadas pelos princípios da economia processual e da progressividade, que exigem a satisfação e cumprimento dos direitos fundamentais (Gómez-Gómez; Mendieta, 2021, p.334). Além disso, o desenho procedimental de acesso à CCC possibilita o fácil alcance do cidadão para propor revisões de constitucionalidade, com possibilidade de participação da sociedade civil por meio de *amicus curiae* (Vilhena, 2017, p.257). Em virtude da lacuna de previsão legal, na primeira fase das decisões da CCC sobre ECI, a declaração do ECI não foi precedida de uma sistematização de requisitos e procedimentos (Garavito, 2010, p.442).

No entanto, a facilidade de acesso à CCC para questionamento da omissão estatal que gera violação de direitos fundamentais, em um país marcado pela desigualdade como é a Colômbia, fez com que a CCC temesse um congestionamento do sistema judicial do país (Gómez-Gómez; Mendieta, 2021, p.334), o que levou a corte, nos casos subsequentes, que tratavam de deslocamento forçado, a esquematizar os fatores estruturantes de uma ECI, que,

¹²⁶ “Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines” (Colômbia, 1991).

conforme explicam Lyons e Monterroza, *et al* (2011) se baseiam em i) violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais, o que afetaria um número significativo de pessoas; ii) omissão das autoridades para garantir os direitos; iii) adoção de práticas inconstitucionais; iv) ausência de participação legislativa, administrativa e até mesmo orçamentária, para que se evite a violação de direitos; v) problema social que requer a interferência de múltiplos atores, de uma coordenação de ações e um reforço orçamentário e vi) uma demanda que, se tutelada individualmente, resultaria em uma sobrecarga da Justiça. Como será analisado nos casos que seguem, esses parâmetros são mobilizados, no todo ou de modo específico e em maior ou menor grau, por outras cortes constitucionais latino-americanas, revelando a existência de diálogo entre elas.

4.2.1.1 O Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Penitenciário Colombiano:

A declaração do ECI no sistema penitenciário foi proposta em 1998 por detentos do sistema prisional de Medellin (Dos Santos; Vieira, *et al.*, 2015, p.2601) que questionavam a situação de insalubridade em que estavam submetidos e teve importância para a construção da doutrina constitucional e delimitação da tese de ECI (Garavito, 2010). A violação sistemática de direitos das PPL fez com que a CCC declarasse, no julgamento da sentença T-153 de 1998, o ECI no sistema prisional colombiano. Essa, no entanto, não foi a última vez em que se declarou a inconstitucionalidade do sistema prisional do país. Os diferentes momentos em que se propuseram ações declaratórias do ECI, fez com que a doutrina delimitasse três fases do processo de “*constitucionalización del mundo penitenciario en Colombia*” (Higuera, Gómez, 2019, p.633). O principal fundamento da CCC para declarar o ECI no caso das PPL foi a superlotação nos centros penitenciários colombianos (Gómez-Gómez; Mendieta, 2021, p.337), que resultava na violação dos direitos constitucionais da população afetada (Garavito, 2010, p.443). Durante a declaração, reconheceu-se que a indiferença estatal promovia a violência, impedia a ressocialização e resultava na violação de direitos como dignidade, vida e integridade pessoal, direitos à família, saúde, trabalho e presunção de inocência (Corte Constitucional).

A história do direito internacional dos direitos humanos mostra que a Colômbia já era denunciada pela violação de direitos das PPL desde 1979¹²⁷, especialmente pela violação de

¹²⁷ Conforme se extrai do Informe Sobre a Situação dos Direitos Humanos a Colômbia, publicado pela CIDH em 1981: “A partir de 1979, especialmente durante los primeros meses de ese año, la Comisión recibió algunas denuncias que hacen referencia a violaciones del Derecho a la Libertad Personal, y que relatan irregularidades y abusos de autoridad en los procedimientos de detención; capturas masivas de ciudadanos; violaciones de las

garantias constitucionais, pela captura em massa de cidadãos, abuso de autoridade e irregularidades nas prisões. Na década de 80, em visita *in loco* da CIDH ao país, foram documentados relatos de tortura, prisões ilegais e condições degradantes. Posto que já se constatasse que os centros penais funcionavam com um contingente acima de suas lotações, a superlotação — *Hacinamiento* — só foi mencionada uma única vez no relatório (CIDH; 1981). A CIDH fez nova visita *in loco* à Colômbia em 1990, com o objetivo de acompanhar as denúncias realizadas nos anos anteriores. Neste ponto do relatório, percebe-se que não foi destinado um olhar específico para as condições degradantes das prisões: a violação de direitos das PPL é somente parte de um capítulo sobre a proteção da integridade física, que considera como tortura a violência policial no cárcere e a perseguição política (CIDH, 1990), mas não as condições degradantes das prisões colombianas.

A CIDH já expedira Medidas Cautelares para a proteção das PPL no país¹²⁸, quando realizou sua terceira visita *in loco* à Colômbia, que também sucedeu a declaração do ECI no sistema prisional pela CCC. Só então a CIDH destinou um capítulo específico para tratar das PPL, analisando com especial atenção as condições carcerárias e finalmente nomeando as violações de direitos desse grupo vulnerável. Na ocasião, a CIDH entendeu que as condições de encarceramento no país configuravam tratos cruéis, desumanos e degradantes, sendo uma violação à Convenção Contra a Tortura (CIDH, 1997). Além disso, a superlotação prisional foi apontada como um dos principais empecilhos para o acesso aos direitos básicos e constitucionais das PPL. O resultado direto desse problema seria o crime, a violência e os motins prisionais. Embora não haja uma citação expressa da decisão sobre o ECI, a CIDH expressou a necessidade de que o enfrentamento da situação fosse realizado por vias políticas e administrativas, e não apenas judiciárias, indo ao encontro do que também propunha a declaração da CCC.

Em que pese muitos estudiosos enxergarem com bons olhos a declaração do ECI no sistema penitenciário colombiano (Dos Santos; Vieira, et al., 2015; Garavito, 2010; Vilhena, 2017), porque significaria o reconhecimento estatal da violação de direitos fundamentais, a resposta da CCC parece muito mais conservadora no campo do direito penal do que defendem

garantías constitucionales; y un ejercicio indebido del artículo 28 de la Constitución por parte de las autoridades colombianas”(CIDH, 1981, *online*).

¹²⁸ Em fevereiro de 1996 já haviam solicitações de medidas cautelares em razão da ameaça à vida e à integridade pessoal de pessoas privadas de liberdade, prisões decorrentes de perseguição política (CIDH; 1996). Em dezembro de 1997 a CIDH discutia a adoção de MC para proteção do Sr. Arcila, que se encontrava em um presídio de segurança máxima e, por denunciar grupos paramilitares estava sendo ameaçado (CIDH; 1997).

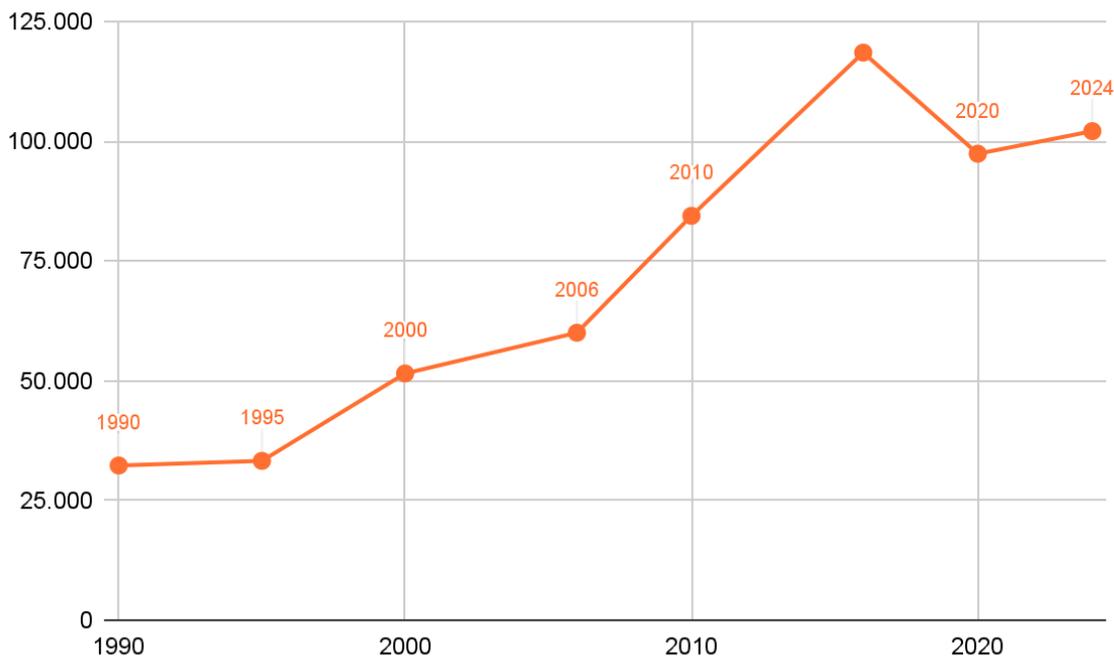
os constitucionalistas. Primeiro, porque a CCC afasta qualquer elemento de novidade da violação de direitos, demonstrando que o contexto já era de conhecimento do poder público (Machado, 2018, p.641). Como bem notam Ariza (2015) e Machado (2018), a resposta da CCC na sentença pretende solucionar os problemas prisionais através da construção de novos presídios e de reformas prisionais, em um período de 4 anos, sem que fossem adotados paliativos eficazes para fazer cessar prontamente a violação de direitos no interior do cárcere. Desse modo, conclui Ariza, enquanto as prisões não forem modernizadas, *“las personas presas deben soportar estoicamente las condiciones de reclusión que la misma Corte ha calificado como infrahumana”* (Ariza, 2015, p.196).

Apesar da importância dessa espécie de técnica decisória, no caso envolvendo o sistema prisional, a atividade “progressista” da CCC, que se colocava como porta-voz dos marginalizados que compõem o grupo das PPL¹²⁹, serviu para abrir “as portas da prisão para as políticas do neoliberalismo punitivo” (Ariza, 2015, p.176). A voz dos marginalizados — a CCC — impunha como alternativa a reforma e construção de novos presídios¹³⁰ (Ariza, 2015), onde poderiam ser alocados mais marginalizados. É claro que a política de ampliação de vagas, da sentença expedida em 1998, não foi capaz de coibir o crescimento da população prisional (Figura 22). Por essa razão, em 2013, mais uma vez o CCC reconheceu o ECI no sistema prisional, na sentença T-388.

¹²⁹ “[...] los penados no constituyen un grupo de presión que pueda hacer oír su voz. Por eso, sus demandas y dolencias se pierden entre el conjunto de necesidades que agobian a las sociedades subdesarrolladas, como la colombiana” (Corte Constitucional Colombiana, 1998).

¹³⁰ situação exigia que uma atuação propositiva por parte da Corte Constitucional, que na ocasião do julgado T-153 (1998) determinava a: “revocar las sentencias de instancia y en su lugar tutelar los derechos de los accionantes; y, finalmente, adoptar nueve (9) órdenes adicionales dirigidas a las diferentes autoridades y entidades encargadas del sistema penitenciario y carcelario (por ejemplo: diseñar un plan de construcción y refacción carcelaria e implementarlo; un lugar especial para los miembros de la fuerza pública; separar a los sindicatos de los condenados; investigar la falta de presencia de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad a las cárceles de Bellavista y la Modelo, en Medellín y Bogotá; adoptar medidas de protección urgentes mientras se adoptan las medidas de carácter estructural y permanente)” (Corte Colombiana, p.2013)

Figura 22. Crescimento da População Prisional Colombiana entre 1990 e 2024



Fonte: autoria própria, dados extraídos do WPB

Embora a situação prisional de superlotação em 2013¹³¹ fosse ainda maior do que a constatada no sistema prisional em 1998, não foi essa a razão para a declaração de uma nova ECI, que foi, na verdade, justificada pela CCC pela identificação de violações de direitos mais graves. Desta vez, a violência e a corrupção nos centros de detenção, que resultavam no estabelecimento de um mercado ilegal de produtos e serviços dentro dos presídios, transferindo

¹³¹ Sobre a necessidade de se declarar um novo Estado de Coisas Inconstitucional, entendeu a Corte Constitucional Colombiana: “En el proceso de revisión de las decisiones judiciales proferidas por los jueces de tutela de instancia, se revisan nueve expedientes de acción de tutela, referentes a las violaciones de los derechos a la dignidad humana, a la vida en condiciones dignas, a la integridad personal, a la salud y a la reintegración social de personas privadas de la libertad en seis (6) centros de reclusión del país. En todos los casos, se hace referencia a la necesidad de tomar medidas adecuadas y necesarias, de manera urgente para superar el estado de cosas en que se encuentra el sistema penitenciario y carcelario que, se alega, es contrario al orden constitucional de manera estructural y general. En consecuencia, han sido acumulados para ser analizados y resueltos de manera conjunta. Los nueve (9) procesos de acción de tutela acumulados, con relación a las seis (6) cárceles ya mencionadas (la cárcel de Cúcuta, la Tramacúa, la Modelo, Bella Vista, San Isidro y la de Bucaramanga) tienen reclamos similares por razones similares. En todos ellos, una o más personas privadas de la libertad reclaman la protección del juez de tutela de sus derechos fundamentales, por la violación a la que las instituciones carcelarias los tienen sometidos, debido a las condiciones indignas e inhumanas de reclusión. Algunas de las acciones de tutela reclaman que se tomen medidas inmediatas para superar el estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario, que ya había sido reconocido por la Corte Constitucional. Otras consideran que en la medida en que tal estado de cosas no se superó y actualmente el estado colombiano sigue careciendo de la capacidad de tenerlos reclusos y privados de la libertad de manera digna, los jueces de tutela están obligados a declarar que el Estado no tiene el derecho de mantenerlos reclusos. A su juicio, si el Estado no tiene la capacidad de privar de la libertad a una persona en condiciones de dignidad y de respeto para sus derechos, simplemente carece de la facultad y de la legitimidad material para ejercer y emplear las facultades sancionatorias penales” (Corte Constitucional Colombiana, 2013).

às PPL o custo por bens e serviços básicos, além dos castigos a que eram submetidos os presos (Gómez-Gómez; Mendieta, 2021, p.338) é que ensejam uma nova ação declaratória¹³². As precárias condições de detenção também foram pontos reconhecidos pela CCC enquanto tratos cruéis, inumanos e degradantes, e desta vez a CCC incluiu a necessidade de um enfoque diferenciado¹³³ para a proteção dos direitos das mulheres¹³⁴, das crianças que nasceram no

¹³² “La violencia al interior de las prisiones es un asunto que compete a muchos sistemas penitenciarios y carcelarios en el mundo, pero en especial a aquellos que se encuentran en situación de hacinamiento. La sobrepoblación carcelaria, por sí misma, propicia la violencia. El hacinamiento penitenciario y carcelario lleva a la escasez de los bienes y servicios más básicos al interior de las cárceles, como un lugar para dormir. Esto lleva a que la corrupción y la necesidad generen un mercado ilegal, alterno, en el cual se negocian esos bienes básicos escasos que el Estado debería garantizar a una persona, especialmente por el hecho de estar privada de la libertad bajo su control y sujeción. La prensa, al igual que los escritos académicos, ha mostrado como las personas recluidas en penitenciarias y cárceles tienen que pagar por todo. Conseguir un buen lugar en un pasillo tiene sus costos; conseguir una celda es prácticamente imposible, sobre todo por su altísimo valor. Diferentes analistas de la realidad nacional, en diversos medios de comunicación, han puesto de presente su opinión al respecto. Son voces que coinciden en la gravedad de la crisis carcelaria y de su impacto sobre la dignidad humana y los derechos humanos. Ha sido calificada, entre otros términos, de “insostenible”. Por ejemplo, las condiciones de extorsión y chantaje, generan recursos que, en el contexto del conflicto armado, se convierten en un botín de guerra” (Corte Constitucional Colombiana, 2013)

¹³³ “La falta de protección a grupos especiales de la población como las mujeres, los hijos de mujeres en prisión o las personas extranjeras, también son un mal que afecta a la región latinoamericana. Los derechos de estos grupos diferenciales suelen ser desatendidos ante la falta de recursos y la incapacidad de atender, al menos, al grueso de la población. Las situaciones descritas a nivel regional guardan clara relación con los hechos que ocurren en varias cárceles de Colombia” (...)

¹³⁴ Esta baja participación de las mujeres en la población recluida en prisión, repercute de forma grave en aquellas que son privadas de la libertad pues, como se indicó, se convierte en un grupo cuyas necesidades se tornan invisibles para los diseñadores de políticas públicas. Primero, no existe infraestructura especial destinada a recluir a las mujeres. Como la mayoría de necesidades en materia de nuevos cupos se refiere a población masculina, las necesidades de la población femenina pasan a un segundo plano. Los planes de construcción, por la demanda misma del Sistema, se concentran en elaborar espacios penitenciarios y carcelarios destinados a la reclusión de hombres, no de mujeres. Segundo, el hacinamiento tiene un impacto mayor en ellas que en ellos. Como la forma para solucionar la ausencia de cupos suficientes es recluir a las personas más allá de la capacidad instalada, el hacinamiento implica muchas veces para las mujeres, además de tener que compartir el espacio vital con una gran cantidad de personas, compartirlo con hombres, lo cual puede representar riesgos adicionales a su integridad. Tercero, las actividades y oficios con que se cuentan, suelen ser pensados para hombres. Muchas de las actividades laborales orientadas a la resocialización no tienen en cuenta muchos de los oficios y labores que también suelen desarrollar las mujeres. (Corte Constitucional Colombiana, 2013).

cárcere¹³⁵, dos estrangeiros¹³⁶, da população LGBT¹³⁷ e dos povos indígenas e afrodescendentes¹³⁸. Nesse momento, diferente da primeira declaração, a CCC não recorre mais à argumentação de que o problema prisional é decorrência dos antigos e desgastados prédios, que devem ser reformados, mas defende a importância da construção de novos castigos¹³⁹.

Depois de 2013, se sucedem uma série de novas ações que culminaram em declarações de ECI no sistema prisional, como as que resultaram nas sentenças T-762 (2015), T-197 (2017), T-276 (2017) e T-374 (2019) (Gómez-Gómez; Mendieta, 2021, p.333). Quando olhamos para a Figura x, percebemos que desde a primeira declaração de ECI até 2016, o número de encarceramentos no país seguiu crescente, mas como se observa na Figura y, as taxas de superlotação oscilaram, o que reforça a hipótese de que a declaração de ECI resulta principalmente na construção de novas vagas, mas não necessariamente de uma melhora nas condições prisionais. Outro ponto que chama atenção na Figura 22 é a queda no número da população prisional depois de 2017, que quando observada de modo isolado, pode levar a crer

¹³⁵ “Hay casos evidentes y notorios de sujetos de especial protección por parte del Estado, como por ejemplo, los niños y las niñas que son concebidos en prisión y deben vivir sus primeros días en el mundo en condiciones de reclusión. En estos casos es imperativo que el Estado tome todas las medidas adecuadas y necesarias para respetar, proteger y garantizar de forma inmediata y sin dilaciones a estas pequeñas personitas que, de lo contrario, se verían obligadas a iniciar su existencia en las más crueles e inhumanas condiciones. Los hijos e hijas de las mujeres condenadas suelen ser tratados, en ocasiones, como si también estuvieran condenados. Voces en la opinión pública han sostenido que en especial para los niños, las niñas y las personas adolescentes, la justicia ha sostenido que la cárcel no es la solución” (Corte Constitucional Colombiana, 2013)

¹³⁶ “Las personas de nacionalidad diferente a la colombiana, que se encuentran reclusos en prisión, merecen una especial protección por ese hecho. Normalmente, estar en prisión en un país distinto al propio, en el que se debe asumir cargas y barreras que las personas locales no tienen que enfrentar. No se cuenta con familiares ni personas allegadas, no se hace parte de las redes sociales que pueden ayudar a resolver problemas o atender necesidades. Se puede tener un idioma diferente o pertenecer a una cultura distinta, con necesidades alimenticias, de recreación, o religiosas disímiles. Estas diferencias que tiene un extranjero conllevan un impacto sobre los derechos fundamentales y restricciones que la mayoría de la población carcelaria no tiene que enfrentar” (Corte Constitucional Colombiana, 2013).

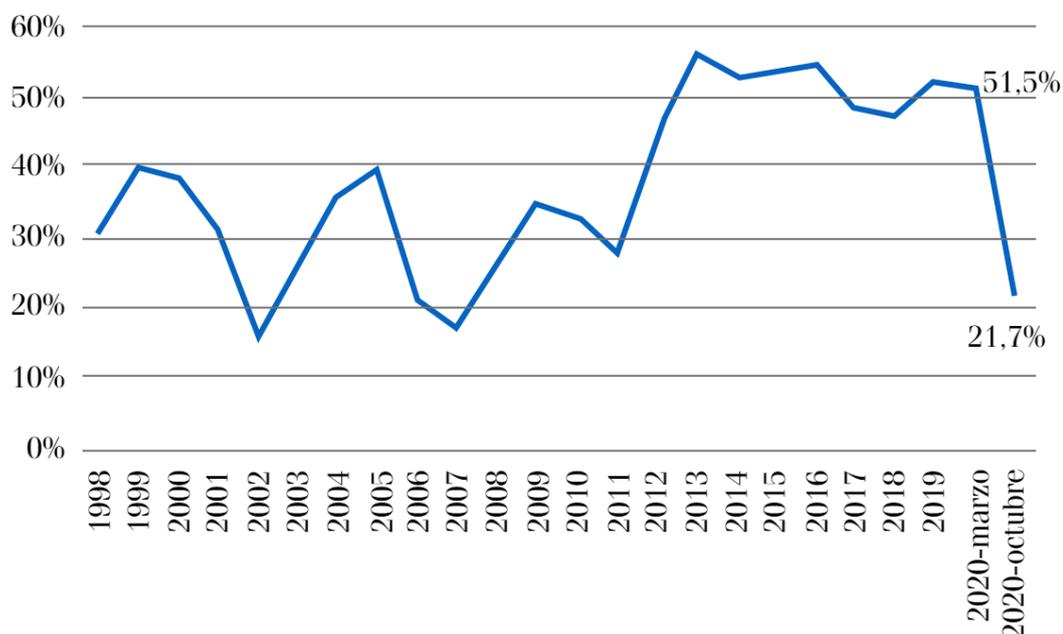
¹³⁷ “Las personas con orientaciones sexuales diversas son sometidas, aún, a tratos discriminatorios por parte de diversas personas de la sociedad. Estos prejuicios se reproducen en las cárceles y penitenciarias, siendo en muchas ocasiones, lugares donde estas prácticas y estos tratos se amplifican. La organización Colombia Diversa ha reportado esta cuestión en diversas ocasiones en los informes que presenta anualmente, acerca del estado de los derechos fundamentales de la Comunidad LGTBI”(Corte Constitucional Colombiana, 2013).

¹³⁸ “Los medios de comunicación se han ocupado de denunciar la difícil situación que los indígenas deben afrontar en los centros de reclusión carcelarios y penitenciarios de Colombia. Así, por ejemplo, se ha cubierto las visitas del Defensor del Pueblo a las cárceles de Colombia, para constatar la situación real que enfrentan las personas que hacen parte de estas poblaciones. Precisamente, se trató de una visita a una de las cárceles que hacen parte del presente proceso: la cárcel de San Isidro. Los medios de comunicación han dado cuenta de las dificultades que tienen, por ejemplo, las interacciones de la justicia indígena con el sistema carcelario y penitenciario general de la Nación que se dan cuando una persona es condenada por su comunidad, pero la condena la debe pagar en una cárcel ordinaria. Nuevamente, la Cárcel de San Isidro ha sido un escenario de este tipo de conflictos. Sin embargo, los medios de comunicación también han dado cuenta de los avances que el Estado ha estado haciendo, como por ejemplo, la construcción de cárceles especiales para indígenas. Finalmente, es preciso señalar que la discusión que se ha dado para las comunidades indígenas puede replicarse para algunas comunidades afro, negras, palenqueras y raizales, que en razón a sus diferencias y diversidades culturales, deban ser tratados en consecuencia (esto es, diferencialmente) por el Sistema penitenciario y carcelario” (Corte Constitucional Colombiana, 2013).

¹³⁹ “La sociedad y el Estado tienen el deber de crear y diseñar formas de sanción y de castigo acordes con la dignidad humana” (Corte Constitucional Colombiana, 2013).

que o ECI resultou em um expressivo avanço no desencarceramento. Entretanto, quando associamos a Figura 22 com a Figura 23, podemos observar que na verdade, a superlotação não foi expressiva logo após as novas declarações de ECI, mas no período pandêmico:

Figura 23. Evolução do percentual de superlotação dos presídios colombianos (1998-2020)



Fonte: Arieta-Burgos; Duque-Pedroza; Vélez Vélez (2021)

Embora a Corte tenha reiterado o ECI no sistema prisional em 2019, por meio da sentença T-374, a decisão teve como ponto focal a garantia do acesso à saúde para as PPL¹⁴⁰. Por essa razão, alguns autores defendem que a queda da superlotação no período teria sido causada principalmente pela edição do Decreto 546 de 2020, que implementou mecanismos de facilitação de soltura que beneficiaram 19 mil pessoas (Arieta-Burgos; Duque-Pedroza; Vélez Vélez, 2021, p.184) e fizeram com que a taxa de superlotação caísse de 51% para 21% (Figura 23). Todavia, o que se percebe é que nem as 6 declarações de ECI nem o Decreto 546/2020 foram suficientes para conter o crescimento da população prisional, o aumento dos índices de

¹⁴⁰ “De esta manera, en la presente tutela, a partir de los hechos descritos y las pretensiones formuladas, se encuentra que: (i) el actor invoca que se halla recluso en el patio F, el cual afirma no cuenta con un espacio digno para cumplir la pena; (ii) pide resolver el problema de hacinamiento del COPED Pedregal y que se reciban internos de forma decreciente; (iii) solicita que se supriman las áreas improvisadas para albergar personas privadas de la libertad dentro del establecimiento, como lo son “recepción 1 y recepción 2”; (iv) reclama que se adopten medidas inmediatas para salvaguardar los derechos a la salud de los internos; y que (v) se compulsen copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue a las entidades accionadas por el incumplimiento de sus deberes” (Corte Constitucional Colombiana, 2019)

reincidência (Arieta-Burgos; Duque-Pedroza; Vélez Vélez, 2021, p.186) e a atual superlotação dos centros de detenção transitória na Colômbia¹⁴¹.

4.2.2 Habeas Corpus Coletivo e a Experiência da Argentina

Enquanto a análise da atuação da CCC se justifica pela existência de um judiciário ativo e participativo politicamente na Colômbia, além, é claro, de ser o país em que se originou o ECI importado pelo Poder Judiciário brasileiro, a opção por analisar o litígio prisional argentino se justifica por duas razões: i) o uso da litigância estratégica para superar as restrições de acesso à Corte Constitucional, expediente também usado no Brasil, e ii) a existência de diálogo entre a Corte Constitucional argentina e a jurisdição interamericana. Embora a Argentina tenha acompanhado o processo de redemocratização e construção constitucional na América Latina, que resultou em sua Constituição de 1994, que questionou paradigmas tradicionais e conservadores ao incorporar garantias de efetivação de direitos dos grupos vulneráveis, a carta constitucional do país não construiu mecanismos de enfrentamento de conflitos coletivos, principalmente que envolvessem questões de reforma estrutural (Verbic, 2020, p.5). Por essa razão, a demanda envolvendo o sistema prisional foi construída, na Argentina, a partir de litigância estratégica, tática que também foi utilizada no ECI Brasileiro.

Apesar de parte da doutrina entender que não existe litígio estratégico, mas sim um processo estratégico, — porque “um litígio (conflito) nunca é estratégico” (Vitorelli, 2018, p.13), já que decorre de um antagonismo de interesses — aqui manteremos essa denominação, mas ampliando o conceito clássico de litígio para além da resolução de conflitos entre partes antagônicas. Assim, o litígio estratégico é uma ferramenta para judicializar demandas que tendem a ser disputadas no campo político, com o objetivo de acionar o Estado para realizar uma mudança social (Robbins, 2007). Dessa forma, os juízes participam enquanto atores políticos (Robbins, 2007), para pensar uma nova compreensão do direito, com soluções mais amplas e menos restritas a demandas individuais, porque seu verdadeiro objetivo é fixar uma tese jurídica que deverá ter reflexos mais duradouros no sistema jurídico (Vitorelli, 2018, p.15).

¹⁴¹ **Colômbia: aumento da superlotação em centros de detenção transitória.** Comitê Internacional Da Cruz Vermelha, 2023. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/alta-da-superlotacao-de-pessoas-em-centros-de-detencao-transitoria#:~:text=Amigos%20do%20CICV-.Col%C3%B4mbia%3A%20aumento%20da%20superlota%C3%A7%C3%A3o%20em%20centros%20de%20deten%C3%A7%C3%A3o%20transit%C3%B3ria,das%20pessoas%20privadas%20de%20liberdade>. Acesso em: 14 de mai. 2024

A litigância estratégica que pretendemos analisar refere-se à oportunidade da Corte Superior de Justiça da Nação (CSJN), a corte constitucional argentina, de resolver e proporcionar mudanças envolvendo a superlotação das prisões.

Julgado em 2005, o Caso Verbitsky, como ficou conhecida a ação de *habeas corpus* coletivo impetrado pela Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), não foi a primeira demanda judicial argentina a tratar das condições de detenção dos presídios do país, mas foi a que “mais poderosamente chamou a atenção pública” (Puga, 2023, p.30). Em 2001, CELS apresentou ao Tribunal de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires um pedido de *habeas corpus* coletivo, nos termos do artigo 43º da Constituição Nacional da Argentina, em favor de todas as pessoas privadas de liberdade na jurisdição da Província de Buenos Aires, detidas em estabelecimentos policiais (Márquez, 2007), em razão da superlotação e das precárias condições de detenção:

De acuerdo con la presentante, la nota distintiva de las 340 comisarías que funcionan en la provincia de Buenos Aires es la superpoblación y el consecuente hacinamiento que deben padecer las personas privadas de su libertad. Pese a tener una capacidad para 3178 detenidos, alojan 6364, según información del mes de octubre de 2001 — según la posterior actualización, la situación empeoró. En el conurbano bonaerense, 5080 detenidos ocupaban 2068 plazas. Los calabozos se encuentran en un estado deplorable de conservación e higiene; carecen de ventilación y luz natural. La humedad y, en verano, el calor son agobiantes. No cuentan con ningún tipo de mobiliario, por lo que toda la actividad (comer, dormir) que desarrollan los internos debe llevarse a cabo en el piso. Los sanitarios no son suficientes para todos y no se garantiza la alimentación adecuada de los reclusos. Existe un gran riesgo de propagación de enfermedades infecto-contagiosas y la incidencia de casos de violencia física y sexual entre los propios internos es alta (Courtis, 2005, p.2).

A demanda pleiteava o reconhecimento da violação da Constituição Nacional da Argentina e de normativos internacionais de hierarquia constitucional, que asseguram e regulam os direitos básicos das pessoas detidas. Além disso, buscava demonstrar que a gravidade da situação obrigava o Judiciário a tomar uma decisão coletiva, porque ações individuais e respostas dos tribunais de instâncias inferiores não seriam capazes de resolver o problema da superlotação. O CELS argumentou que, embora as prisões pudessem ser legais e justificadas, as precárias condições do cárcere e o tratamento desumano empregado aos detentos, constituíam agravamentos arbitrários da condenação. Dessa forma, argumentou que era preciso um diálogo entre os atores da administração envolvidos na segurança pública, para que pudessem ser modificadas as condições de detenção (CSJN, 2005).

A opção pelo *habeas corpus* coletivo também foi pensada em razão da morosidade processual e da quantidade de presos, que, caso pleiteassem individualmente, sobrecarregariam

o sistema judiciário local. A demanda não poderia ser resolvida de forma isolada; era necessária a manifestação dos órgãos do Judiciário, e a resposta da demanda dependia de eventuais respostas do Estado argentino. A demanda inicial foi apresentada perante a Sala III de la Cámara de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires, que figura como uma segunda instância, e o *habeas corpus* indicava todos os juízes enquanto autoridades coatoras, argumentando que eles toleravam o cumprimento de pena em ambiente superlotado.

Desse modo, a ousadia da proposta não decorre apenas do fato dessa ser a primeira proposição de uma demanda desse tipo, vez que o *habeas corpus* coletivo não era previsto pela Constituição Argentina (Machado, 2023), como também pelo fato de que a Corte “convocou audições públicas das partes, aceitou estatísticas como elementos de prova e aceitou argumentos de *amicus curiae*” (Puga, 2023, p.30). Além disso, a proposição foi audaciosa ao indicar a conivência dos juízes com as condições degradantes, denunciando-os como autoridades coatoras. Nesse sentido, denunciar os juízes como autoridades coatoras é, também, responsabilizar diretamente o Judiciário pela superlotação todas as vezes em que seus representantes negam um pedido de *habeas corpus* individual ou negam o cumprimento de pena alternativa à prisão, conhecendo a situação do ambiente prisional da região.

O pleito foi rechaçado pelo Tribunal de Cassação, que argumentou pela ausência de competência e que a “*acción de habeas corpus, no autorizaba en principio a sustituir a los jueces propios de la causa en las decisiones que les incumben*” (CSJN, 2005, p.6). Em sede de recurso extraordinário de nulidade, a CSJN entendeu pelo cabimento do *habeas corpus* coletivo, reconhecendo que a demanda não seria resolvida por vias ordinárias e por ações individuais. Como analisa Machado (2023), a demanda argentina não utiliza da categoria “estado de coisas inconstitucional”, mas realiza uma construção argumentativa semelhante, vez que pretende um “controle de legalidade, constitucionalidade e convencionalidade de determinado quadro fático assentado, relacionado ao sistema carcerário, representativo de violações generalizadas” (p.74). A CSJN entende que a demanda se trata de uma violação de norma federal — constitucional — e “*diversas normas contenidas en los tratados, convenciones y documentos internacionales que forman parte de nuestro bloque constitucional*” (CSJN, 2005, p.19).

A preocupação da CSJN não se limita ao contexto argentino. A Corte reconheceu o contexto de superlotação dos cárceres em Buenos Aires enquanto um problema na região da América Latina, mas esse reconhecimento não foi acionado para se esquivar da responsabilidade em construir estratégias de mudanças, mas para reconhecer que era preciso de esforços combinados e atenção a normativa internacional (CSJN, 2005, p.15). Dessa forma, a

ampliação do contexto da discussão faz com que a Corte acione o direito internacional de forma imperativa:

Después de la reforma de 1994, con jerarquía constitucional, la Nación está obligada por tratados internacionales de vigencia interna y operativos, que fortalecen la línea siempre seguida por la legislación nacional en la materia: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, establece en el art. XXV que "todo individuo tiene también un tratamiento humano durante la privación de su libertad"; el art. 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indica que "toda persona privada de la libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano"; fórmula ésta que recepta de modo similar el art. 5 inc. 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CSJN, 2005, p.32).

Um dos importantes ganhos jurídicos do caso está no reconhecimento de um bloco de constitucionalidade que adere à normativa internacional de proteção dos direitos humanos quanto ao direito das pessoas privadas de liberdade no cárcere. A argumentação da Corte não restringe a formação do bloco de constitucionalidade aos documentos internacionais de natureza *hard law*, reconhecendo instrumentos de *soft law*, como as Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos das Nações Unidas, como um *standard* internacional que precisa ser seguido por força de normativa constitucional:

Las Reglas Mínimas para el tratamiento de reclusos de las Naciones Unidas — si bien carecen de la misma jerarquía que los tratados incorporados al bloque de constitucionalidad federal— se han convertido, por vía del art. 18 de la Constitución Nacional, en el estándar internacional respecto de personas privadas de libertad. No cabe duda de que hay un marco normativo, no sólo nacional sino también internacional que, de confirmarse y continuarse la situación planteada, estaría claramente violado en la Provincia de Buenos Aires (CSJN, 2005, p.32).

O uso da normativa internacional no voto proferido não se restringiu a uma citação acessória: mais do que isso, as fontes de direito internacional foram mobilizadas na argumentação substantiva da Corte. O apelo a esse argumento pode ser observado na discussão quanto aos adolescentes e doentes presos nas dependências policiais. Nesse tópico, a CSJN não utiliza apenas as Regras Mínimas das Nações Unidas, como também a jurisprudência interamericana no caso do *Instituto de Reeducación del Menor v. Paraguay* (2004) para discutir a interpretação e aplicação do art. 5° da Convenção nos casos envolvendo os direitos das pessoas privadas de liberdade. No caso em questão, que tratava das precárias condições de detenção de um estabelecimento prisional no Paraguai, a CSJN lembrou que o ambiente prisional precisa ser compatível com a dignidade pessoal e cabe ao Estado garantir o direito à vida, à integridade

pessoal e à dignidade, sendo que essas obrigações têm implicações negativas — o Estado deve respeitar esses direitos — e positivas — o Estado deve adotar medidas apropriadas para sua garantia:

Que, en cuanto al derecho a la integridad personal, el tribunal señaló que es de tal importancia que la Convención Americana lo protege particularmente al establecer, *inter alia*, la prohibición de la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes y la imposibilidad de suspenderlo durante estados de emergencia. Agregó que el derecho a la integridad personal no sólo implica que el Estado debe respetarlo (obligación negativa), sino que, además, requiere que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para garantizarlo (obligación positiva), en cumplimiento de su deber general establecido en el art. 1.1 de la Convención Americana (CSJN, 2005, p.37).

No julgamento do Caso Verbitsky, a Corte Suprema da Argentina reconheceu que as dificuldades econômicas e sociais da região se tornam um obstáculo para a promoção e efetivação de direitos. Entretanto, os países não podem esconder-se atrás de qualquer escusa vaga para justificar a ausência de cumprimento dos *standards* de proteção ou ações ou omissões que tenham acarretado tortura ou violação da integridade ou dignidade humana.

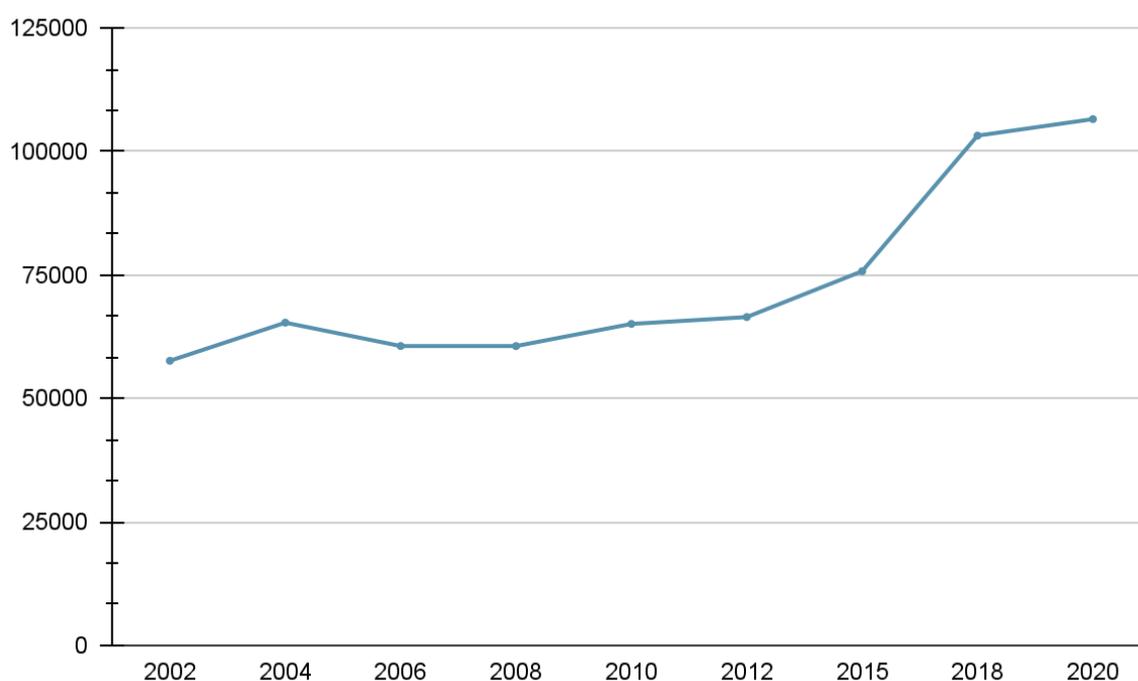
O uso excessivo da prisão preventiva também foi apontado como uma das preocupações da CSJN, já que 75% dos detidos na Província de Buenos Aires, à época da decisão, não haviam sido condenados. A Corte ainda apontou que esse número aumentara drasticamente nos últimos anos, em virtude das novas reformas legislativas e da tendência de imputação generalizada da modalidade em delitos de natureza de menor potencial ofensivo (CSJN, 2005, p.52). Essa declaração nos indica que tanto o Judiciário — que decreta com pouca cautela as prisões preventivas — quanto o legislativo — que tem trabalhado para construir normativas mais punitivas — são guiados por uma vontade ou razão punitiva.

A demanda surge de uma integração de vontade civil, representada pelo CELS, e isso é levado em consideração pela CSJN, que determina ao Poder Executivo que participe a sociedade civil, de modo ativo, no processo de construção de medidas para resolver o problema. De todo o modo, a CSJN admitiu o Recurso Extraordinário e declarou que as Regras Mínimas para tratamento dos presos precisam ser tratadas como pautas fundamentais. Por essa razão, construiu-se um plano de diálogo entre os Poderes Federativos, atribuindo-se responsabilidades às autoridades competentes e vinculando-as ao enfrentamento do problema. Entretanto, a sentença também carece de esclarecimentos. No oitavo ponto das resoluções, a Corte argentina solicita que os Poderes Executivo e Legislativo da Província de Buenos Aires adotem a legislação processual penal em matéria de prisão preventiva, execução penal e penitenciária

(Verbic, 2020), mas não especifica quais pontos das legislações deveriam ser adaptados. Puga (2023) aponta que a CSJN temia que um detalhamento pormenorizado, para a implementação do remédio constitucional, gerasse efeitos colaterais — “Por ejemplo, si se concentraba en ordenar superar el déficit de higiene en cárceles superpobladas, ello podría llevar al achicamiento de los recursos para la alimentación, y viceversa” (Puga, 2023, p.32).

O que se percebe então é que, embora a CSJN tenha enfrentado a demanda, marcando a necessidade de adaptação do sistema prisional para compatibilização com os direitos previstos na Constituição e com os parâmetros internacionais de proteção, os juízes poderiam ter melhor promovido termos em que as adaptações deveriam ser conduzidas. Como expôs Robbins (2007), o poder de estabelecer parâmetros fortes de constitucionalidade não pode se limitar a declarar a incompatibilidade de uma prática ou conduta com a Constituição, mas deve “mostrar exatamente o que o artigo 18 da Constituição (Argentina) demanda em relação às condições carcerárias” (p.122).

Figura 24. População prisional Argentina entre 2002 e 2020



Fonte: elaboração própria, dados extraídos do WWB.

Analisando a população prisional da Argentina ao longo dos anos, podemos observar que em 2004 (antes do julgamento do *Habeas Corpus* coletivo), já se observava uma branda redução na população prisional total, taxa que se manteve em queda até 2008. É claro que, com

posse desses dados, não podemos afirmar com certeza um nexo de causalidade entre a demanda, que havia como foco as pessoas encarceradas em delegacias de polícia em Buenos Aires, com a redução da taxa de presos por habitantes¹⁴². Por outro lado, o que podemos extrair com convicção dos dados acima é que a demanda coletiva por reforma estrutural não foi suficiente para conter o avanço da população prisional, que se mantém crescente desde 2010, alcançando mais de cem mil pessoas privadas de liberdade em 2022, conforme se observa na Figura 24.

4.3 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Controlar o Estado é uma das grandes preocupações da Teoria Constitucional Moderna (Khosla; Tushnet, 2022, p.95), esforço compartilhado com o Poder Judiciário via *judicial review* (Capelletti, 1992). O controle de constitucionalidade é mecanismo constitucional para controlar os excessos do Poder Público (Khosla; Tushnet, 2022, p.96), estabelecendo a Constituição enquanto parâmetro de compatibilidade e conformidade dos atos do Estado (Mendes, p.1723 epub). Entretanto, nos países em que existe uma fragmentação das instituições políticas e enfraquecimento do poder de ação dessas instituições, a restrição do poder do Estados não pode ser a maior preocupação institucional (Khosla; Tushnet, 2022). Nessas estruturas de sociedade, a maior preocupação deve ser a consolidação dos governos. É nesse aspecto que se vê, portanto, a utilidade da aplicação de demandas estruturais, em que se pretende “a elaboração de um plano de longo prazo para alteração do funcionamento da instituição e sua implementação, mediante providências sucessivas e incrementais” (Vitorelli, 2018, p.15). Isso implica pensar um constitucionalismo positivo, que não está vinculado apenas à restrição do poder estatal, mas que construa o próprio Estado (Khosla; Tushnet, 2022, p.101).

O pedido de reconhecimento da inconstitucionalidade do sistema prisional brasileiro surge pela via do controle de constitucionalidade de atos do Poder Público, como será visto. Entretanto, antes de tratarmos do ECI brasileiro, cumpre uma breve contextualização quanto à teoria do controle de constitucionalidade, que nos leva de volta à história do direito norte-americano. Como explica Cappelletti (1992), embora existam precedentes mais antigos controles judicial sobre a constitucionalidade, o caso *Marbury v. Madison* (1803) foi mais

¹⁴² Em 2004 a taxa de presos por habitante na Argentina marcava 168, enquanto que em 2008 foi aferida a taxa mais baixa de 149 presos por cem mil habitantes.

emblemático, porque pela primeira vez a tese do controle jurisdicional das leis foi posta em prática. Como explica Corwin (1914):

O caso *Marbury v. Madison* surgiu de uma solicitação do autor à Corte Constitucional para um mandado de segurança ao Secretário de Estado, a fim de compelir este a entregar uma comissão autorizando o autor a exercer as funções de um cargo para o qual ele havia sido devidamente nomeado. O tribunal, invertendo a ordem usual do procedimento, foi primeiro ao mérito da questão e, a partir dessa revisão, concluiu que um mandado de segurança, se tivesse sido solicitado em um tribunal com jurisdição sobre o caso, seria indubitavelmente o remédio adequado. Mas isso, continuou, não foi feito. Pois, embora o §13 da Lei de 1789 tenha pretendido autorizar o Supremo Tribunal a emitir “mandados de segurança em casos justificados pelos princípios e usos da lei para... pessoas que ocupam cargos sob a autoridade dos Estados Unidos,” essa disposição transgrediu o Artigo III, §2, par. 2, da Constituição, cujas palavras descrevendo a jurisdição originária do Supremo Tribunal devem ser interpretadas como negando qualquer poder adicional da mesma ordem. Assim, o tribunal declarou o §13 nulo e sem efeito, e arquivou o caso por falta de jurisdição (p.539, tradução livre).

Nesse sentido, o julgamento de *Marbury v. Madison* fez com que a discussão se voltasse à previsão constitucional da revisão judicial (Corwin, 1914, p.543), especialmente porque a Constituição Norte-americana estabelece normas rígidas, “que não podem ser mudadas ou derogadas, através de leis ordinárias, mas eventualmente através de procedimentos especiais de revisão constitucional” (Cappelletti, 1992, p.46). No julgamento de *Marbury v. Madison*, o magistrado fixou o que, de um lado, é entendido como a supremacia constitucional e, de outro, como o poder e dever dos juízes de negar a aplicação de lei que seja contrária à própria Constituição (Cappelletti, 1992, p.47).

Diferentemente dos Estados Unidos, em que a *judicial review* resultou da interpretação constitucional e construção jurisprudencial dos magistrados, o controle de constitucionalidade brasileiro foi introduzido de modo expresso na Constituição de 1891, através da fiscalização incidental e difusa — seguindo o modelo norte-americano (Barroso, 2012, p.75). Atualmente, o controle de constitucionalidade, conforme previsto na Constituição de 1988, baseia-se em um sistema híbrido, que combina o controle de inspiração americana com o sistema continental europeu — controle por via principal e concentrado (Barroso, 2012, p.87). Como será apresentado em sequência, a Constituição de 1988 introduziu novas práticas do controle de constitucionalidade, especialmente quanto à ampliação da participação da sociedade para a propositura de ações, mas a análise da inconstitucionalidade cabe de modo geral ao Poder Judiciário, ainda que previstas hipóteses de revisão por parte dos Poderes Executivo e Legislativo (Barroso, 2012).

No caso do ECI, veremos que a ferramenta foi apresentada enquanto uma nova hipótese de controle de constitucionalidade concentrado, ou seja, cuja análise de constitucionalidade é exercida por um único órgão. Como explica Barroso (2012), o controle de constitucionalidade concentrado deriva dos países que seguem a tradição *common law*, cuja figura do *stare decisis* vincula os demais órgãos judiciais inferiores à decisão proferida (p.70-71) — efeito *erga omnes* da declaração de inconstitucionalidade. A solicitação para a declaração de um Estado de Coisas Inconstitucionais foi realizada através de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), proposta em 2015 pelo PSOL, em conjunto com a Clínica de Direitos Humanos da UERJ. No mesmo ano da propositura da ação, o colegiado do STF, deferiu decisão provisória de natureza cautelar frente às demandas apresentadas pelos proponentes e posteriormente, em 2023, foi apresentada a decisão definitiva e declaratória do Estado de Coisas Inconstitucionais, deferida pelos magistrados. O que será esmiuçado a seguir são as alegações apresentadas através de uma litigância estratégica e o lento caminhar do Supremo Tribunal Federal rumo à resolução da demanda, que já se arrasta por quase 10 anos.

4.3.1 Portões do Inferno: a decisão provisória da ADPF 347

O pedido de reconhecimento do ECI do sistema penitenciário brasileiro foi apresentado em 2015, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), movida pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), com representação formulada pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ. Diferente do enfrentamento da demanda na Colômbia, a legitimidade para acessar o STF não cabe a qualquer pessoa lesada ou ameaçada¹⁴³. Embora a Constituição de 1988 tenha expandido a possibilidade de provocação da jurisdição constitucional¹⁴⁴, anteriormente restrita ao Procurador Geral da República, “ampliando a legitimidade para propositura das ações integrantes do controle

¹⁴³ Como explica Nathalia Masson, “o projeto de lei que foi convertido na Lei nº 9.882/1999 dispunha, no inciso II do art. 2º, ser possível o ajuizamento da arguição por parte de “qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato do Poder Público”. Referido inciso foi vetado pelo então Presidente da República ao argumento de que a admissão de um acesso individual e irrestrito seria incompatível com o controle concentrado de constitucionalidade. Assim, a inexistência de qualquer requisito específico a ser ostentado pelo proponente para apresentar a arguição fez o Presidente presumir uma elevação excessiva do número de feitos a reclamar apreciação por parte do STF, o que comprometeria as atividades da Corte, a ponto de inviabilizá-las funcionalmente” (p.1524)

¹⁴⁴ O projeto de lei aprovado, inicialmente previa ao cidadão a possibilidade de levar o seu pleito ao STF, especialmente porque a ação permite a defesa de preceito fundamental, o que confunde-se, com a própria proteção de direitos fundamentais, entretanto, essa previsão foi vetada pelo Presidente da República para evitar um abarrotamento de demandas na Corte Superior (Mendes, 2008, p.16)

concentrado”¹⁴⁵ (Masson, 2020, p.1475), como é o caso da ADPF, a ampliação desse rol não foi suficiente para que Clínicas de Direitos Humanos pudessem propor, enquanto partes, uma ADPF. É nesse contexto que se tem a construção do litígio estratégico para a tutela dos direitos humanos (Osório, 2019), especialmente com a atuação das Clínicas de Direitos Humanos (Maciel, 2019). As Clínicas de Direitos Humanos, embora formadas por advogados, com capacidade postulatória, não têm, ao contrário dos partidos políticos, legitimidade universal para realizar a defesa da ordem constitucional, mediante ajuizamento de uma ADPF¹⁴⁶.

A ADPF é um instrumento processual, com previsão constitucional¹⁴⁷ e regulamentado pela Lei nº9.882/99, de exercício de controle de constitucionalidade concentrado (Masson, 2020, p.1524), que permite ao STF pronunciar-se com mais celeridade sobre controvérsias constitucionais relevantes, encurtando o caminho processual que leva as demandas à apreciação dos magistrados superiores, evitando as vias recursais (Sarmiento, 2001). O parâmetro restritivo da ADPF decorre do seu objetivo de “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público” (Brasil, 1999). Ou seja, esse instrumento só pode ser manejado para a tutela de seletos dispositivos constitucionais, quais sejam os que versam sobre preceitos fundamentais (Masson, 2020).

A possibilidade de enfrentamento de atos comissivos e omissivos¹⁴⁸ da União, dos Estados e do Distrito Federal que violem preceitos fundamentais fez da ADPF o instrumento eleito para questionar o problema estrutural do sistema prisional brasileiro. Embora a legislação não tenha arrolado taxativamente os dispositivos constitucionais que integram o quadro de “preceitos fundamentais”, o que flexibilizou o conceito para que a jurisprudência pudesse acomodar novas interpretações constitucionais sobre garantias fundamentais (Sarmiento, 2001), não se pode negar o título de preceito fundamental aos dispositivos constitucionais que versam

¹⁴⁵ A Lei, dispõe que os legitimados para propor uma ADPF, são os mesmos legitimados para propor a ação direta de inconstitucionalidade, quais sejam: (i) o Presidente da República; (ii) a Mesa do Senado Federal; (iii) a Mesa da Câmara dos Deputados; (iv) a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (v) o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (vi) o Procurador-Geral da República; (vii) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; (viii) partido político com representação no Congresso Nacional; (ix) confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

¹⁴⁶ “(v) Quanto aos partidos políticos, devem estar representados no Congresso Nacional, o que exige que possuam, ao menos, um membro integrante da Câmara dos Deputados ou um membro integrante do Senado Federal. O requisito se satisfaz com a presença de um único representante em qualquer das duas Casas” (Masson, 2020, p.1480).

¹⁴⁷ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

¹⁴⁸ Entende-se como “atos comissivos e omissivos” do Poder Público, tanto os atos de natureza administrativa, praticados por entes públicos, quanto os atos de particulares que “agem investidos de autoridade pública, como os praticados por empresas concessionárias e permissionárias de serviço público” (Sarmiento, 2001, p.101).

sobre garantias fundamentais, inclusive os garantidos por tratados internacionais¹⁴⁹, e os que versam sobre a proteção máxima do indivíduo e da dignidade da pessoa humana (Masson, 2020, p.1525). No caso da ADPF apresentada pelo PSOL, alegou-se o descumprimento dos seguintes princípios: da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III CF), da vedação de tortura e de tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III), da proibição de sanções cruéis (art. 5º, XLVII, “e”), da garantia de respeito à integridade física e moral do preso (art. 5º, XLIX), do direito de acesso à Justiça (art. 5º, XXXV), do devido processo legal (art. 5º, LIV e LV), da presunção de inocência (art. 5º, LVII) e dos direitos sociais à saúde, educação, trabalho e segurança (art. 6º).

Nesse sentido, o partido demandante argumentou pela existência de descumprimento de direitos fundamentais por via administrativa¹⁵⁰, normativa¹⁵¹ e judicial¹⁵², o que ensejaria no estado calamitoso do sistema prisional de todo o país, fazendo destes estabelecimentos “verdadeiros infernos dantescos” (PSOL, 2015, p.2). Portanto, a hipótese de cabimento da ADPF, no que diz respeito ao pressuposto de subsidiariedade do remédio, foi superficialmente justificada apenas pela ausência de discussão de inconstitucionalidade de norma jurídica superveniente à Constituição ou omissão legislativa (PSOL, 2015, p.19). O princípio da

¹⁴⁹ “Este cenário é francamente incompatível com a Constituição de 88. Afinal, nossa Lei Fundamental consagra o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1o, III), proíbe a tortura e o tratamento desumano ou degradante (art. 5o, III), veda as sanções cruéis (art. 5o, XLVII, “e”), impõe o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e sexo do apenado (art. 5o, XLVIII) assegura aos presos o respeito à integridade física e moral (art. 5o, XLIX), e prevê a presunção de inocência (art. 5o, LVII). Estes e inúmeros outros direitos fundamentais — como saúde, educação, alimentação adequada e acesso à justiça — são gravemente afrontados pela vexaminosa realidade dos nossos cárceres. O quadro é também flagrantemente incompatível com diversos tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo país, como o Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, ofendendo, ainda, a Lei de Execução Penal”(PSOL, 2015, p.5).

¹⁵⁰ “Dentre as afrontas, vale destacar as de natureza administrativa, da União e dos Estados, que descumprem ostensivamente, de modo sistemático, preceitos fundamentais da Constituição no tratamento dos presos. Isso ocorre, por exemplo, quando não mantêm um número de vagas prisionais correspondente à população encarcerada, gerando a superpopulação; quando não asseguram condições humanas nas instalações carcerárias; quando não adotam as medidas necessárias para a garantia da segurança física dos detentos, diante da violência de outros presos ou de agentes estatais; quando não providenciam o acesso adequado à jurisdição, à saúde, à alimentação, à educação, ao trabalho e à assistência material aos detentos; quando aplicam, de modo sistemático, sanções administrativas sem o devido processo legal aos presos” (PSOL, 2015, 17)

¹⁵¹ “O Poder Legislativo também tem — é certo — grave responsabilidade neste quadro. O legislador tem estabelecido políticas criminais absolutamente insensíveis ao drama carcerário brasileiro, que agravam a superlotação dos presídios e não geram a almejada segurança para a sociedade. Na esfera penal, a vontade de aplacar o legítimo sentimento social contrário à impunidade vem gerando o abuso, pelo Legislativo, da “legislação simbólica”, expressão de um populismo penal que é uma das causas do dramático quadro prisional hoje desenhado no país” (PSOL, 2015, p.18).

¹⁵² “Outra lesão a preceito fundamental decorre da interpretação judicial dos preceitos que cuidam da aplicação e execução da pena, que deixa de considerar as condições degradantes das prisões brasileiras. Por força destas condições, que são notórias, as penas efetivamente cumpridas acabam sendo muito mais graves do que as previstas em lei e impostas em sentença, ofendendo-se, com isso, o princípio da proporcionalidade” (PSOL, 2015, p.17).

subsidiariedade¹⁵³ restringe de modo severo a admissão da ADPF (Sarmiento, 2001, p.112), porque esse instrumento só pode ser utilizado quando inexistente qualquer outro recurso para sanar a lesividade ao preceito fundamental violado, ou quando os recursos existentes seriam capazes de satisfazer apenas a demanda do caso concreto, sem alcançar “reparar ou evitar a lesão à ordem jurídica globalmente considerada, que se propaga através de casos idênticos àquele que foi objeto do processo que ensejou a arguição” (Sarmiento, 2001, p.113). É, inclusive, esse aspecto da subsidiariedade que torna as ADPFs tão mobilizadas nas jurisdições de massa. Embora a apresentação fática do caso reitere a violação de direitos nos sistemas prisionais enquanto um problema generalizado, nota-se que não houve um esforço argumentativo que vinculasse o controle estatal sobre o sistema prisional e a impossibilidade de resolução mediante outras alternativas, senão da intervenção jurisdicional. Quanto ao cabimento da ADPF apenas justifica-se:

Não há cenário fático mais incompatível com a Constituição da República do que o sistema prisional brasileiro. O problema é sistêmico e decorre de uma multiplicidade de atos comissivos e omissivos dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal. A gravidade do quadro e a inapetência dos poderes políticos, da burocracia estatal e das demais instâncias jurisdicionais para enfrentá-lo evidenciam a necessidade de intervenção do Supremo Tribunal Federal, no desempenho da sua função maior de guardião da Constituição (PSOL, 2015, p.15).

Além disso, em face das diferentes formas de tutela coletiva previstas na normativa brasileira e o registro de ações civis públicas, já ajuizadas, que questionam a situação de violação de direitos das pessoas privadas de liberdade em instituições prisionais (Machado, 2024, p.79), por que a Clínica se valeu da ADPF e, mais, por que importar uma prática constitucional como o Estado de Coisas Inconstitucional? A opção pela ADPF se explica pela pelo “acesso direto à competência originária do Supremo Tribunal Federal para julgar a questão” (Machado, 2024, p.79), enquanto a justificativa para a intervenção jurisdicional estaria na “falência total das políticas públicas existentes para a questão prisional, que resulta em gravíssimas afrontas à dignidade dos presos”(PSOL, 2015, p.21). Por essa razão, postularam pela elaboração de planos, a serem desenvolvidos pelo governo federal e estadual, que devem:

Estabelecer medidas objetivas, prever metas e prazos para a sua implementação, bem como reservar os recursos necessários para tanto, de modo a buscar o equacionamento de questões como a superlotação dos estabelecimentos prisionais, a precariedade das suas instalações, a carência e falta de treinamento adequado de pessoal nos presídios, o excesso do número de presos provisórios, a prática sistemática de violência contra

¹⁵³ art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, "não será admitida a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver outro meio eficaz de sanar a lesividade."

os detentos, a falta de assistência material, de acesso à justiça, à saúde, à educação e ao trabalho dos presos, bem como as discriminações diretas e indiretas praticadas contra mulheres, minorias sexuais e outros grupos vulneráveis nas prisões (PSOL, 2015, p.53).

No pleito apresentado pelo PSOL, atribuía-se ao STF o papel especial de monitoramento da implementação dos planos, especialmente do plano nacional¹⁵⁴. Para isso, o plano de implementação de melhorias deveria organizar-se com um prazo de 2 anos para resolução do problema prisional em cada unidade da federação, para que, assim, “no prazo máximo de três anos da data da apresentação do plano nacional, o estado de coisas inconstitucional possa ser revertido em todo o país”(PSOL, 2015, p.21).

Por tratar-se de caso de extrema urgência e perigo de lesão a bens jurídicos, tais como a vida e a integridade física das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, foi requerida a concessão de medida cautelar¹⁵⁵, que dentre os pedidos, pleiteava que os juízes e tribunais “passem a considerar fundamentadamente o dramático quadro fático do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena”(PSOL, 2015, p.71), a adoção de mutirões carcerários pelo país e descontingenciamento das verbas existentes no Fundo Penitenciário Nacional.

Desse modo, o partido postulante apresentou pleitos de cognição sumária, em que se pediu a concessão de medidas cautelares, e pleitos de cognição exauriente, com o pedido de declaração do Estado de Coisas Inconstitucional e construção de um novo plano penitenciário nacional. As demandas pleiteadas em sede cautelar objetivavam interromper, ou ao menos reduzir, o ingresso de novas pessoas no sistema prisional, o que deveria ser alcançado a partir da obrigatoriedade das audiências de custódia e da adoção das alternativas à pena de privação de liberdade, ainda que o último pedido envolvesse a liberação das verbas do FUNPEN.

¹⁵⁴ “O Plano Nacional deverá conter propostas e metas específicas para a superação das graves violações aos direitos fundamentais dos presos em todo o país, especialmente no que toca à (i) redução da superlotação dos presídios; (ii) contenção e reversão do processo de hiperencarceramento existente no país; (iii) diminuição do número de presos provisórios; (iv) adequação das instalações e alojamentos dos estabelecimentos prisionais aos parâmetros normativos vigentes, no que tange a aspectos como espaço mínimo, lotação máxima, salubridade e condições de higiene, conforto e segurança; (v) efetiva separação dos detentos de acordo com critérios como sexo, idade, situação processual e natureza do delito; (vi) garantia de assistência material, de segurança, de alimentação adequada, de acesso à justiça, à educação, à assistência médica integral e ao trabalho digno e remunerado para os presos; (vii) contratação e capacitação de pessoal para as instituições prisionais; (viii) eliminação de tortura, de maus tratos e de aplicação de penalidades sem o devido processo legal nos estabelecimentos prisionais; (ix) adoção de medidas visando a propiciar o tratamento adequado para grupos vulneráveis nas prisões, como mulheres e população LGBT. O Plano Nacional deve conter, também, a previsão dos recursos necessários para a implementação das suas propostas, bem como a definição de um cronograma para a efetivação das medidas de incumbência da União Federal e de suas entidades ” (PSOL,2015, p.53).

¹⁵⁵ Previsão legal no art. 5o da Lei nº 9.882/99

4.3.2 A primeira resposta do STF

Ainda em 2015, com o recebimento e apreciação da medida cautelar, pelo Ministro Relator Marco Aurélio¹⁵⁶, a importação da prática constitucional colombiana, que justificaria a intervenção judicial para a declaração do ECI, foi duramente criticada, por parte de setores acadêmicos, pelo caráter de ativismo judicial que carregava (Streck, 2015; Magalhães, 2017; 2019). Entretanto, são as condições políticas, de bloqueios institucionais e de deficiência de políticas públicas eficientes, que formam lacunas institucionais. Essas lacunas institucionais são preenchidas pela atividade jurisdicional do STF (Campos, 2015, p.201), através da judicialização que entrega à Corte oportunidade para centralização do debate.

Na decisão liminar, o Ministro Relator, posiciona o sistema prisional no ECI a partir da zona de certeza positiva:

Ante os pressupostos formulados pela Corte Constitucional da Colômbia para apontar a configuração do “estado de coisas inconstitucional”, não seria possível indicar, com segurança, entre os muitos problemas de direitos enfrentados no Brasil, como saneamento básico, saúde pública, violência urbana, todos que se encaixariam nesse conceito. Todavia, as dificuldades em se definir o alcance maior do termo não impedem, tendo em conta o quadro relatado, seja consignada uma zona de certeza positiva: o sistema carcerário brasileiro enquadra-se na denominação de “estado de coisas inconstitucional” (STF, 2015, p.30).

¹⁵⁶ “O Tribunal, apreciando os pedidos de medida cautelar formulados na inicial, por maioria e nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), deferiu a cautelar em relação à alínea “b”, para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, com a ressalva do voto da Ministra Rosa Weber, que acompanhava o Relator, mas com a observância dos prazos fixados pelo CNJ, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki e Roberto Barroso, que delegavam ao CNJ a regulamentação sobre o prazo da realização das audiências de custódia; em relação à alínea “h”, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferiu a cautelar para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos, vencidos, em menor extensão, os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que fixavam prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta decisão, para que a União procedesse à adequação para o cumprimento do que determinado; indeferiu as cautelares em relação às alíneas “a”, “c” e “d”, vencidos os Ministros Relator, Luiz Fux, Cármen Lúcia e o Presidente, que a deferiam; indeferiu em relação à alínea “e”, vencido, em menor extensão, o Ministro Gilmar Mendes; e, por unanimidade, indeferiu a cautelar em relação à alínea “f”; em relação à alínea “g”, por maioria e nos termos do voto do Relator, o Tribunal julgou prejudicada a cautelar, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Celso de Mello, que a deferiam nos termos de seus votos. O Tribunal, por maioria, deferiu a proposta do Ministro Roberto Barroso, ora reajustada, de concessão de cautelar de ofício para que se determine à União e aos Estados, e especificamente ao Estado de São Paulo, que encaminhem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação prisional, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), que reajustou seu voto, e os Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 09.09.2015” (STF, 2015).

Para o Ministro, a figura do ECI se depreende de um contexto de “violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária” (STF, 2015, p.3). Frente aos bloqueios estruturais, apenas o STF seria capaz de “superar os bloqueios políticos e institucionais que vêm impedindo o avanço de soluções, o que significa cumprir ao Tribunal o papel de retirar os demais Poderes da inércia, catalisar os debates e novas políticas públicas, coordenar as ações e monitorar os resultados” (STF, 2015, p.31). Trata-se, portanto, de um conceito tripartido, que pode ser sintetizado como: i) violação generalizada de direitos humanos; ii) omissão estrutural dos três poderes e iii) solução que deve ser construída conjuntamente com as instituições (Magalhães, 2019, p.11). De outro modo, argumenta Carlos Campos (2016) que os pressupostos do ECI se baseiam na i) constatação de violação que vai além da mera proteção deficiente, o que afeta um número muito amplo de pessoas; ii) a ausência de uma coordenação das medidas que devem ser executadas pelos Poderes, o que resultaria na “falha estrutural” e iii) a necessidade de se promover um debate e ação conjunta entre os três poderes, para que se desenvolva uma pluralidade de políticas.

A Corte também enfatiza que enfrentar os problemas estruturais compõe a agenda de proteção às minorias e aos grupos vulneráveis, fazendo parte da atuação de “caráter nitidamente contramajoritário” (STF, 2015, p.163) e que visam a preservar “a intangibilidade de direitos, interesses e valores que identificam os grupos minoritários expostos a situações de vulnerabilidade jurídica, social, econômica ou política” (STF, 2015, p.163). Essa argumentação direciona o entendimento do que se pode aferir ser um problema estrutural para o STF, já que a mera descrição de deficiência histórica nas ações estatais não é suficiente para se delimitar um conceito fechado.

Nesse sentido, o conceito de “estrutural” utilizado pelo STF, na adjetivação de “falhas estruturais”, parece se aproximar do que Abramovich (2009) chama de “padrões estruturais de violação” (p.17), que não se confunde com “violação massiva” ou “violação sistemática” (p.17) de direitos, na lógica do SIDH e do direito internacional dos direitos humanos. A atuação inicial dos organismos do sistema interamericano estava direcionada a fazer cessar e proteger os direitos humanos que estavam sendo massivamente ou sistematicamente violados, porque se tratava de Estados ditatoriais e antidemocráticos, que possuíam políticas orientadas para impedir a efetivação de direitos de grupos que não se alinhavam com os interesses do Estado violador. De outro modo, expõe Abramovich (2009), os padrões estruturais de violação são reflexos da desigualdade e exclusão, que foram uma vez cultivadas pelos Estados autoritários e que construíram Estados democráticos deficientes (p.17), ou seja:

Não se trata de Estados que se organizam para violar sistematicamente direitos, nem que planejam em suas esferas superiores ações deliberadas para violá-los em massa, mas de Estados com autoridades eleitas legitimamente, que não são capazes de reverter e impedir práticas arbitrárias de seus próprios agentes, nem de assegurar mecanismos efetivos de responsabilidade por seus atos, como consequência do precário funcionamento de seus sistemas judiciais (Abramovich, 2009, p.17).

Dessa forma, para Abramovich (2009), “a superpopulação e a tortura nos sistemas penitenciários, cujas vítimas habituais são os jovens de classes populares” (p.17) afetam a “um dos setores sociais sob condições estruturais de desigualdade e exclusão” (Abramovich, 2009, p.17). Outro conceito de violação sistemática de direitos humanos utilizado no campo do direito internacional é apresentado por Cecília Medina Quiroga (2009) que dispõe:

As violações sistemáticas e maciças são as violações que funcionam como instrumentos de política governamental, perpetradas em tal número e de tal forma que criam uma situação em que os direitos à vida, à integridade pessoal ou à liberdade pessoal da população de um Estado, no seu conjunto ou num ou mais sectores do mesmo, são continuamente infringidos ou ameaçados (Quiroga, 2009, p.21)

Nessa mesma linha argumentativa, concordamos com Bruno Baía Magalhães (2019), que explica que não é possível depreender da ADPF 347 que o STF utiliza o conceito de violação sistemática ou violação massiva, “em razão da ausência de elemento ‘política governamental’, ou seja, quando o próprio Estado emprega uma política, de forma dolosa, com a finalidade de violar Direitos Humanos” (Magalhães, 2019, p.11).

Por essa razão, os votos dos Ministros também não foram bem recebidos por parte dos estudiosos da teoria crítico-jurídica, que argumenta que, ao apontar o problema como estrutural e histórico, o STF tenta produzir uma auto isenção, postulando “no outro um defeito que não se reconhece em si mesmo, de modo a se considerar a parte positiva e o outro a parte negativa” (De Giorgi; Vasconcelos, 2018, p.490 – 491). Parece existir um afastamento dos Ministros, que não parecem se ver enquanto magistrados: os juízes que abarrotam os presídios são outros, que precisam ser educados e tutelados pelo STF:

Agora, aqui há um plus. A jurisdição constitucional, além de exercer a sua exclusiva função e a sua obrigação, **vai poder proferir uma decisão de caráter geral e de cunho pedagógico**, vai impor ao juiz, porque eles vão ler este acórdão, **eles vão tomar conhecimento que o Supremo Tribunal Federal reconhece que há um estado de coisas inconstitucional, porque eles não motivam as suas decisões, não aplicam a lei das medidas cautelares e com isso abarrotam os presídios**. De sorte que, no meu modo de ver, esta decisão servirá como exemplo para toda a magistratura, suprimindo inclusive a necessidade de se fazer encontros para explicar aos colegas, que são dedicados, mas que neste particular as coisas não estão andando bem. Não haverá necessidade de encontros para explicar isso, porque o acórdão do Supremo vai sair

amanhã nos jornais, avisando os juízes que o Supremo Tribunal Federal está preocupado, mais do que preocupado, e determinou que agora se proceda desta forma (STF, 2015, p.116, grifo nosso).

Desse modo, segundo o STF, a inconstitucionalidade dos institutos penais seria resultado de uma política punitiva, da ausência de representantes das PPL nos órgãos legislativos, de um histórico de desigualdade na sociedade brasileira. Enquanto isso, compete à Corte a neutralização dos “efeitos nocivos, lesivos e perversos resultantes da inatividade governamental, em situações nas quais a omissão do Poder Público representa um inaceitável insulto a direitos assegurados pela própria Constituição” (STF, 2015, p.156), consagrando o STF com uma imagem de “austeridade cultivada como *ethos* institucional” (Flauzina; Pires, 2020, p.1215). Apesar do esforço argumentativo para afastar a responsabilidade da instituição, a *mea culpa* acaba deixando-se escapar, confirmando que “toda decisão que negou a liberdade diante das conhecidas e notórias violações a direitos no interior do cárcere reproduziu a violência no interior do cárcere” (De Giorgi; Vasconcelos, 2018, p.490), em votos de tom quase confessional:

Quando falamos, Presidente, que há 40% de presos provisórios, sabemos que essa é uma responsabilidade do Judiciário (...) Ainda me lembro, o que me levou inclusive a gerir, a complementar e a coordenar os primeiros mutirões carcerários, da visita que recebi da então responsável das Nações Unidas para a questão prisional, que veio ao Brasil em função do episódio ocorrido em Abaetetuba, onde uma moça foi presa, colocada em um presídio com homens, e brutalmente violentada. Essa comissária das Nações Unidas perguntava o que tinha ocorrido e por que aquilo tinha ocorrido. Diante das explicações pouco convincentes que eu dera à época, perguntava o que tinha ocorrido e por que aquilo tinha ocorrido dizendo exatamente sobre esse modelo duplo de gestão do sistema prisional pelo Judiciário e pelo Executivo, pela Administração Federal ou pela Administração Estadual, ela disse que compreendia as dificuldades, mas perguntou – naquele jeito que marca a forma anglo-saxônica de dizer, de fazer uma crítica de maneira um tanto quanto leve -: “Tudo bem, isso pode até ocorrer, pode ocorrer em qualquer lugar, abusos contra os direitos humanos ocorrem em qualquer lugar, mas o senhor não acha que os senhores terem descoberto e só resolverem o problema depois de trinta dias dessa moça presa em presídio com homens”?! Não tive outra alternativa senão dizer, Presidente: “Yes”. Não havia mais o que dizer. Mas disse também, a mim mesmo, que enfrentaria a questão do sistema prisional” (STF, 2023, p.321).

Existe ainda uma dicotomia no modo com que os Ministros enxergam o papel do cárcere na sociedade. Em seu voto, a Ministra Cármen Lúcia expõe que “é preciso fazer uma grande revolução, porque morreu, faliu, esse tipo de penitenciária que vem sendo feita” (STF, 2015, p.124), que “essa história de ressocialização é para professor” (STF, 2015, p.123), de modo que “é preciso que se repense mesmo o modelo de sociedade, porque **lamentavelmente** é preciso que todo mundo acredite que Beccaria morreu” (STF, 2015, p.123, grifo nosso). Embora

reconheça o fracasso do modelo presente, a “grande revolução” (STF, 2015, p.124) deverá ser presidida pelo Judiciário — que não faz milagre, faz direito (STF, 2015, p.126) — e que significaria a construção de mais e melhores presídios¹⁵⁷, que deveria se espelhar nas experiências das parcerias público-privada para as penitenciárias (STF, 2015, p.123).

Como interpreta Magalhães (2019), a argumentação do STF gira em torno da ideia de um bom presídio, em que seria possível criar “condições de acolhimento dos encarcerados próximos das de um hotel 5 estrelas” e que “será uma via que extinguirá as violações de direitos fundamentais ocorridas nos estabelecimentos prisionais” (Magalhães, 2015, p.24), completamente alheia às condições materiais que envolvem o cárcere e que tornam improváveis uma reforma que comporte os direitos sociais. Como explica Rusche (1978), a punição será sempre pior do que as condições de vida fora da prisão da classe social mais baixa, porque é essa classe que interessa ao Estado dissuadir de atos criminosos¹⁵⁸.

Na decisão colegiada de 2015, os Ministros se ocuparam apenas de analisar o pedido de tutela cautelar formulado pelo PSOL, sem que fosse realizado o julgamento de mérito da ação. A comparação entre o que foi requerido e o que foi deferido por parte da Corte foi sistematizado por Magalhães (2019b) na Tabela 2 citada abaixo. Como já mencionado anteriormente, a maior parte das medidas requeridas foram direcionadas pelo PSOL e pela Clínica de Direitos Humanos à atuação do Poder Judiciário.

Tabela 2. Status de deferimento das Medidas Cautelares requeridas

Medidas Cautelares Requeridas	Status de deferimento
a) Aos juízes e tribunais — motivação expressa pela não aplicação de medidas cautelares alternativas à privação de liberdade.	Indeferida
b) Realização das audiências de custódia em até 90 dias;	Deferida
c) Que considerem dramático o quadro fático do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal;	Indeferida
d) Que apliquem, sempre que for viável, penas alternativas à prisão;	Indeferida

¹⁵⁷ “E por isso, acho que é preciso - o Ministro Marco Aurélio chegou a lembrar - **não apenas fazer mais prédios com o mesmo modelo**, mas fazer uma grande revolução, porque morreu, faliu esse tipo de penitenciária que vem sendo feita” (STF, 2015, p.124).

¹⁵⁸ “If penal sanctions are supposed to deter these strata from crime in an effective manner, they must appear even worse than the strata's present living conditions” (Rusche, 1978, p.3).

e) Que abrandem os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos do preso, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando se evidenciar que as condições de efetivo cumprimento da pena são significativamente mais severas;	Deferida em menor extensão
f) Que o Juiz da execução penal abata, da pena, o tempo de prisão, se as condições de cumprimento forem mais severas daqueles inicialmente fixadas;	Indeferida
g) Que o CNJ determine mutirões carcerários;	Prejudicada
h) Que a União proceda a liberação das verbas da FUNPEN	Deferida

Fonte: Adaptado de Magalhães (2019b).

O Tribunal deferiu a cautelar pedida na alínea ‘b’ (conforme indicada na Tabela 2), determinando aos juízes que realizassem as audiências de custódia em até noventa dias, devendo observar os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos. A imposição para a implementação das audiências de custódia não foi uma novidade para o ordenamento jurídico, vez que a ADI 5.240 de agosto de 2015 já havia decidido pela constitucionalidade e obrigatoriedade da implementação da audiência¹⁵⁹. Na discussão da ADI 5.240, os Ministros lembraram que a CADH, enquanto

¹⁵⁹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO CONJUNTO 03/2015 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA. 1. A Convenção Americana sobre Direitos do Homem, que dispõe, em seu artigo 7º, item 5, que “toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz”, posto ostentar o status jurídico supralegal que os tratados internacionais sobre direitos humanos têm no ordenamento jurídico brasileiro, legitima a denominada “audiência de custódia”, cuja denominação sugere-se “audiência de apresentação”. 2. O direito convencional de apresentação do preso ao Juiz, conseqüentemente, deflagra o procedimento legal de habeas corpus, no qual o Juiz apreciará a legalidade da prisão, à vista do preso que lhe é apresentado, procedimento esse instituído pelo Código de Processo Penal, nos seus artigos 647 e seguintes. 3. O habeas corpus ad subjiciendum, em sua origem remota, consistia na determinação do juiz de apresentação do preso para aferição da legalidade da sua prisão, o que ainda se faz presente na legislação processual penal (artigo 656 do CPP). 4. O ato normativo sob o crivo da fiscalização abstrata de constitucionalidade contempla, em seus artigos 1º, 3º, 5º, 6º e 7º normas estritamente regulamentadoras do procedimento legal de habeas corpus instaurado perante o Juiz de primeira instância, em nada exorbitando ou contrariando a lei processual vigente, restando, assim, inexistência de conflito com a lei, o que torna inadmissível o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade para a sua impugnação, porquanto o status do CPP não gera violação constitucional, posto legislação infraconstitucional. 5. As disposições administrativas do ato impugnado (artigos 2º, 4º, 8º, 9º, 10 e 11), sobre a organização do funcionamento das unidades jurisdicionais do Tribunal de Justiça, situam-se dentro dos limites da sua autogestão (artigo 96, inciso I, alínea a, da CRFB). Fundada diretamente na Constituição Federal, admitindo ad argumentandum impugnação pela via da ação direta de inconstitucionalidade, mercê de materialmente inviável a demanda. 6. In casu, a parte do ato impugnado que versa sobre as rotinas cartorárias e providências administrativas ligadas à audiência de custódia em nada ofende a reserva de lei ou norma constitucional. 7. Os artigos 5º, inciso II, e 22, inciso I, da Constituição Federal não foram violados, na medida em que há legislação federal em sentido estrito legitimando a audiência de apresentação. 8. A Convenção Americana sobre Direitos do Homem e o Código de Processo Penal, posto ostentarem eficácia geral e erga omnes, atingem a esfera de atuação dos Delegados de Polícia, conjurando a alegação de violação da cláusula pétreia de separação de

norma jurídica de caráter supralegal no ordenamento brasileiro, ostenta uma eficácia geral e *erga omnes*, o que legitima a obrigatoriedade da audiência de custódia ou audiência de apresentação (STF, 2015). Assim, o Supremo Tribunal Federal não realizou apenas uma leitura constitucional para ampliar os direitos humanos no curso do processo penal, mas também realizou uma leitura convencional (Burtet, 2017, p.107).

Ao retomar a obrigatoriedade da audiência de custódia na ADPF 347, a Corte novamente exerce um controle de convencionalidade, sinalizando o estabelecimento de “filtro mais apurado para calibrar a legalidade das prisões, de modo geral” (Lanfredi, 2016, p.84), que é a compatibilização convencional do processo penal. Dessa forma, se percebe que nesse primeiro momento os votos dos juízes não se restringiram a um diálogo entre Cortes superficial, que apenas mobiliza de modo genérico e utiliza a Corte IDH ou a CADH enquanto argumentos de autoridade, havendo um empenho para incorporar a posição dos órgãos internacionais. Como destaca Lanfredi (2016), a implementação das audiências de custódia simbolizou um avanço, ainda que inicial, para frear o encarceramento (p.84). Especialmente porque, embora a ADPF tenha reiterado a obrigatoriedade das audiências de custódia, enquanto uma alternativa para evitar o aumento da população prisional, de 2016 a 2023, em 60% das audiências de custódia houve decretação da prisão preventiva do réu (CNJ, 2024), taxa que no estado do Rio de Janeiro chega a 70%¹⁶⁰. Não se trata de qualificar como fracassadas as audiências de custódia, mas entender sua limitação para conter o poder punitivo e o superencarceramento, como têm apontado as pesquisas empíricas (Neto, 2018) e os trabalhos de campo, que denunciam a procedimentalização da culpabilidade, a regra da presunção da culpa (Garau, 2021), que moldam as sentenças e decisões do Poder Judiciário.

Pela maioria dos votos, os Ministros do STF também deferiram a cautelar em relação à alínea “h” (conforme indicada na Tabela 2), determinando que a União liberasse o saldo acumulado do FUNPEN, impedindo novos contingenciamentos (STF, 2015, p.210). Quanto ao requerimento das alíneas “a”, “c” e “d” (também indicados na Tabela 2), esses foram

poderes. 9. A Associação Nacional dos Delegados de Polícia – ADEPOL, entidade de classe de âmbito nacional, que congrega a totalidade da categoria dos Delegados de Polícia (civis e federais), tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade (artigo 103, inciso IX, da CRFB). Precedentes. 10. A pertinência temática entre os objetivos da associação autora e o objeto da ação direta de inconstitucionalidade é inequívoca, uma vez que a realização das audiências de custódia repercute na atividade dos Delegados de Polícia, encarregados da apresentação do preso em Juízo. 11. Ação direta de inconstitucionalidade PARCIALMENTE CONHECIDA e, nessa parte, JULGADA IMPROCEDENTE, indicando a adoção da referida prática da audiência de apresentação por todos os tribunais do país. (ADI 5240, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2015).

¹⁶⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CNJ. Estatísticas sobre as Audiências de custódia Nacional, Brasília, 2024. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=be50c488-e480-40ef-af6a-46a7a89074bd&sheet=ed897a66-bae0-4183-bf52-571e7de97ac1&lang=pt-BR&opt=currsel>. Acesso em 06 mai. 2024.

indeferidos, sendo vencidos os votos do Ministro Relator, Luiz Fux, Cármen Lúcia e do Presidente da Corte. Embora os requerimentos tenham surgido da crença de que os magistrados não justificam suficientemente as decisões que determinam as prisões preventivas, o entendimento do Ministro Teori Zavascki, por exemplo, é que não parece haver uma relação entre o caos carcerário e a falta de motivação das decisões judiciais (STF, 2015, p.80)¹⁶¹, e para a Ministra Rosa Weber, a normativa existente já determina que haja a justificação e que a privação de liberdade deva ser encarada como exceção, de modo que o deferimento do postulado “a” se torna inócuo (STF, 2015, p.107-108)¹⁶².

Apenas o Ministro Gilmar Mendes deferiu a alínea “e”, em menor extensão, para que se determinasse a notificação da União e dos Tribunais, para que, em um prazo de seis meses, colocassem em funcionamento um sistema para acompanhar a execução das cautelares e medidas de segurança, na forma da Lei nº 12.714, mediante fiscalização do CNJ (STF, 2015, p.148). A alínea “g” foi julgada prejudicada pelo tribunal, que entendeu que o mutirão carcerário já era uma realidade, sendo um programa promovido pelo CNJ (STF, 2015, p.108). E, por unanimidade, a alínea “f” foi indeferida, sob a justificativa que se demandaria uma alteração da legislação, que não é papel do judiciário, sendo uma competência do legislativo ou que esse pedido deveria ser analisado no mérito da arguição.

Após o deferimento das cautelares apresentadas, houve a apresentação das respostas dos Poderes e dos entes da federação que foram acionados para apresentar informações quanto aos sistemas prisionais de suas competências, de modo muito vagaroso. Diferentemente do que ocorreu na Colômbia, em que após a primeira declaração de ECI era possível observar o contínuo esforço dos privados de liberdade em acessarem a jurisdição constitucional denunciando a persistência da situação de violação de direitos, resultando inclusive em novas declarações de inconstitucionalidade, o mesmo não pôde ser observado no Brasil. Como bem lembra Magalhães (2019), a ADPF possui legitimidade restrita, o que exclui a participação da população afetada pelas violações identificadas e expõe a grande dificuldade dos litígios

¹⁶¹ Trecho do voto do Ministro Teori Zavascki: “Por outro lado, não penso que o caos carcerário decorra propriamente da falta de motivação das decisões judiciais. Penso que não há essa relação entre o estado de coisas inconstitucional e essa espécie de deficiência nas decisões judiciais”(STF, 2015, p.80).

¹⁶² Trecho do voto da Ministra Rosa Weber: “Indefiro o postulado no item “a”, uma vez que a exigência que veicula já decorre, explícita ou implicitamente, do ordenamento jurídico. Enquanto o artigo 93, IX, da Constituição impõe sejam as decisões judiciais fundamentadas, pena de nulidade, o art. 282, § 6º, do CPP, incluído pela Lei 12.403, de 2011, prescreve que a prisão preventiva será determinada quando não for cabível a sua substituição por outra medida cautelar (art. 319 do CPP). As razões que impossibilitam a aplicação das medidas cautelares alternativas à privação de liberdade objeto do art. 319 do Código de Processo Penal hão de constar expressamente, pois, do decreto de prisão provisória por força do arcabouço legal vigente, a tornar inócuo o deferimento” (STF, 2015, p. 107-108)

estruturais na produção de reformas sociais: a (in)capacidade de mobilização dos demais atores e poderes (Magalhães, 2019b, p.30).

4.3.3 O Reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional, uma oportunidade perdida para o controle de convencionalidade?

Da decisão definitiva, em sede de ADPF, que reconhece a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de normativa ou que reconhece ilegitimidade ou legitimidade de um ato concreto do Poder Público deverá partir de uma maioria absoluta dos membros da Corte e possuirá eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes¹⁶³ e, em regra, terá efeitos *ex nunc*¹⁶⁴. Como explica Masson (2020), a decisão é irrecorrível, cabendo, no entanto, a interposição de embargos declaratórios, para sanar eventuais contradições, omissões ou obscuridades (p.1532).

Em grande parte, os votos dos Ministros na decisão em tutela exauriente da ADPF 347 foram marcados por uma retomada da argumentação utilizada na cognição sumária, com exceção dos votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Nunes Marques e Cristiano Zanin, que apreciavam a questão pela primeira vez. Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Ministro Relator Marco Aurélio, mas que fez apontamentos especialmente sobre os recursos do fundo penitenciário (STF, 2023, p.250). Enquanto o Ministro Nunes Marques pouco contribuiu para o debate, optando pelo voto-vogal, o Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto, sustentou a tese de que “o Brasil prende muito, mas prende mal” (STF, 2023, p.221) e que esse fato “não é culpa da polícia, não é culpa do Poder Judiciário (...) é a culpa histórica da nossa legislação” (STF, 2023, p.221). Para o Ministro, aqueles que cometem crimes graves não ficam presos por tempo suficiente e a legislação atual parece não dar conta de lidar com a violência dos crimes graves (STF, 2023, p.224), o que dificultaria pensar em medidas alternativas à pena de prisão.

Os votos dos Ministros Luís Roberto Barroso e Cristiano Zanin apresentaram a oportunidade para que a Corte Constitucional realizasse um diálogo entre Cortes e utilizasse a jurisprudência da Corte IDH para auxiliar na resolução do descontingenciamento prisional no Brasil. Em seu voto, o Ministro Barroso apresenta como alternativa — não sendo uma “determinação como as outras medidas postuladas e sujeitas a detalhamento no plano de

¹⁶³ art. 10, ~ 3º, Lei nº 9.882/1999

¹⁶⁴ art. 11, Lei nº 9.882/1999

homologação pelo STF” (STF, 2023, p.224) — para sanar o problema de deficiências de vagas a contagem de prazo diferenciado:

Esse é um ponto muito importante com sugestões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Quando a pessoa cumpre a pena em condições indignas ou mais gravosas do que aquelas a que foi efetivamente condenada, cada dia deve contar mais do que apenas um dia. Eu não propus quantitativos aqui, acho que deve vir do plano, talvez até exija medida legislativa, mas essa é uma que se considera, eu diria, importante (STF, 2023, p.94).

Mas foi o Ministro Cristiano Zanin que dedicou uma seção para expor uma proposta de compensação punitiva consistente no abatimento proporcional da pena. Diferentemente do voto do Ministro Barroso, que utilizou genericamente a jurisprudência da Corte IDH, sem ao menos especificar o caso, o Ministro Cristiano Zanin citou diretamente o caso do IPPSC, apresentado no capítulo anterior. Em seu voto, o Ministro Cristiano Zanin sustenta que tendo sido a CADH positivada no ordenamento jurídico brasileiro, as decisões que emanam da Corte IDH possuem efeitos vinculativos e que “transcendem do objeto inspecionado na cidade do Rio de Janeiro — IPPSC — para todos os presídios onde ocorram flagrante violação aos direitos humanos, tendo em vista que esta é uma situação incontroversa e já admitida pelo Estado brasileiro” (STF, 2023, p.199). Ato contínuo, o Ministro equivalet os efeitos das medidas provisórias aos de sentença proferidas pela Corte, entendendo que ambas “são vinculantes e de cumprimento obrigatório por parte dos Estados, nos termos dos art.63.2 e 68 da CADH” (STF, 2023, p.199).

Contrariamente, o Ministro Alexandre de Moraes argumentou que o uso da compensação punitiva e da gestão da lotação prisional não parece sequer ser uma alternativa legislativa (STF, 2023, p.224), porque seria um problema para a segurança pública:

Com todo o respeito a esse posicionamento, parece-me não ser possível — nem legislativamente. Entendo não ser adequado do ponto de vista da dupla função de se tratar o assunto, inclusive em relação à segurança pública. Se permitirmos, devemos exigir todas as medidas para melhorar a situação, agora, debitar ou fazer a remissão de dias, principalmente nas questões dos crimes graves? Volto à questão do roubo com fuzil, um ano e quatro meses; um para um. A pessoa poderia ficar presa oito meses, sete meses, voltando a delinquir (STF, 2023, p.224)

Frente ao posicionamento contrário do Ministro Alexandre de Moraes, o Ministro Cristiano Zanin esclareceu que a Medida Provisória do IPPSC apresenta a ressalva quanto aos privados de liberdade que foram acusados de crimes contra a vida ou integridade físicas, crimes

sexuais, ou que não tenham sido por eles condenados e que, a decisão era de efeito vinculante, e que caberia aos Ministros discutirem se tratava-se de medida específica para o instituto ou se poderia ser transcendida (STF, 2023, p.227). O Ministro Barroso também interveio para defender que a ideia de cômputo diferenciado da pena deveria ser considerada na elaboração de um plano de descontingenciamento, mas que, no momento, a questão ainda se tratava de *obiter dictum* (STF, 2023, p.227)

Seguiu a mesma linha argumentativa o Ministro Edson Fachin, que deferiu um complemento ao voto para relembrar do HC 208.337, formulado pela Defensoria Pública de Pernambuco. No HC, a DPE requeria que se estendesse os efeitos da liminar que previu o cômputo em dobro da pena antijurídica para todos os privados de liberdade no Complexo Penitenciário de Curado, ressalvado a avaliação criminológica prévia (STF, 2023, p.245). O Ministro também lembrou o julgamento da ADPF 635, sobre a letalidade policial e as operações policiais, que as decisões proferidas pela Corte Interamericana são vinculantes por força das normativas nacionais (STF, 2020, p.54) e que, quando o STF opta por interpretação diferente da CADH, se abre a possibilidade de eventual sentença desta Corte IDH contra o Brasil (Ramos, 2018, p.410, *epub*).

Como lembra André de Carvalho Ramos (2018), uma das modalidades do controle de convencionalidade é o modelo compulsório, em que o “Estado é obrigado a cumprir a interpretação internacionalista dada pelo órgão internacional prolator de decisão” (p.601, *epub*), é o que se extrai do caso Gelman vs. Uruguai, julgado pela Corte IDH em 2011. Como explica a Professora Carolina Cyrillo (2017) para o canal Debates Virtuais, o caso Gelman vs. Uruguai traz a tona um problema comum dos “constitucionalismos do sul”, que é a incorporação e hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos, enquanto à Corte IDH discute sobre a inconstitucionalidade da lei de anistia no Uruguai, que havia sido aprovada pela população via plebiscito, por duas vezes.

Em fase de supervisão de sentença do caso, a Corte IDH (2013) lembrou que a teoria do controle de convencionalidade se manifesta de distintos modos, mas com o objetivo de fazer ser aplicado o Direito Internacional, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, a CADH e a jurisprudência da Corte por parte dos Estados, na figura de seus órgãos, incluindo juízes e administradores da justiça (p.19). No cumprimento de sentença a Corte IDH entendeu que:

quando existe uma sentença internacional proferida com caráter de coisa julgada em relação a um Estado que foi parte no caso submetido à jurisdição da Corte Interamericana, todos os seus órgãos, incluídos seus juízes e órgãos vinculados à administração da justiça, também estão submetidos ao tratado e à sentença deste

Tribunal, o que os obriga a garantir que os efeitos das disposições da Convenção e, conseqüentemente, as decisões da Corte Interamericana, não sejam prejudicados pela aplicação de normas contrárias ao seu objeto e fim ou por decisões judiciais ou administrativas que tornem ilusório o cumprimento total ou parcial da sentença. Ou seja, neste caso, está presente a coisa julgada internacional, razão pela qual o Estado está obrigado a cumprir e aplicar a sentença. Essa é a situação do Estado do Uruguai em relação à Sentença proferida no caso Gelman. Portanto, precisamente porque o controle de convencionalidade é uma instituição que serve como instrumento para aplicar o Direito Internacional, neste caso em que existe coisa julgada, trata-se simplesmente de empregá-lo para cumprir integralmente e de boa-fé o ordenado na Sentença proferida pela Corte no caso concreto, sendo incoerente utilizar essa ferramenta como justificativa para deixar de cumprir com a mesma, conforme indicado anteriormente (supra considerando 60 a 65) (Corte IDH, 2013, p.21, tradução livre).

Dessa forma, quando os Ministros apresentam a possibilidade de aplicar expansivamente um entendimento da Corte IDH, de modo aumentar os beneficiários e garantir os *standards* de proteção para além do que se previu a demanda inicial, se faz um verdadeiro Diálogo das Cortes. Não se trata pois de mera “retórica judicial” (Ramos, 2018) ou de posicionar um argumento de autoridade, mas fazer um esforço para que seja aplicado e cumprido o que foi fixado à nível internacional.

No entanto, como já apresentado, a decisão para o cômputo diferenciado de prazo é apresentada em Medida Provisória proferida pela Corte IDH. Trata-se, portanto, de medida de urgência proferida *prima facie*, ou seja, não há julgamento de mérito da questão, mas ordenações de medidas de proteção com objetivo de fazer cessar ou impedir a violação de direitos. Por outro lado, não se trata de forçar o Estado brasileiro a se adequar à uma medida prolatada pela Corte frente a outro Estado. A compensação punitiva foi uma responsabilidade atribuída ao Brasil, que precisa ser cumprida porque:

pelo simples fato de ser Parte na Convenção Americana, todas as suas autoridades públicas e todos os seus órgãos, incluídas as instâncias democráticas, juízes e demais órgãos vinculados à administração da justiça em todos os níveis, estão obrigados pelo tratado, pelo que devem exercer, no âmbito de suas respectivas competências e das regulações processuais correspondentes, um controle de convencionalidade tanto na emissão e aplicação de normas, quanto à sua validade e compatibilidade com a Convenção, como na determinação, julgamento e resolução de situações particulares e casos concretos, tendo em conta o próprio tratado e, conforme aplicável, os precedentes ou orientações jurisprudenciais da Corte Interamericana (Corte IDH, 2013, p.20, tradução livre).

Desse modo, como explica Pablo González-Domínguez (2018), o controle de convencionalidade constrói uma obrigação legal internacional, em que as autoridades domésticas são obrigadas — em razão de compromisso internacional — a interpretar e aplicar a lei, de modo consistente com as obrigações internacionais de direitos humanos do Estado. A

partir dessas explicações, questiona-se: poderiam as medidas provisórias serem equiparadas às sentenças proferidas pela Corte IDH, com objetivo de vincular os Estados à incorporação da obrigação via do controle de convencionalidade?

O argumento do Ministro Alexandre de Moraes vai de encontro a uma possibilidade de vinculação ampla das Medidas Provisórias. O Ministro entendeu que se trata de medida específica, que deve ser restrita aos beneficiários do instituto em questão (STF, 2023, p.227). O Ministro Luiz Fux também se posicionou contrário à uma interpretação ampla, para o ministro o cômputo diferenciado criaria uma “singular *abolitio criminis*” (STF, 2023, p.255), que não seria benéfica para a política de segurança pública. Como foi demonstrado, os Ministros que refutaram a possibilidade de aplicação do cômputo em dobro não se debruçaram sobre o caráter da Medida Provisória e suas especificidades, partindo tão somente de argumentos superficiais e que projetam uma política de segurança pública em cima do medo do “roubo com fuzil” (STF, 2023, p.224).

O que se observa no discurso do Ministro Alexandre de Moraes é a utilização do medo como um instrumento político para a produção de um poder penal cada vez mais punitivo (Piacesi, 2016, p.72). Essa argumentação parte da premissa de que a privação de liberdade será capaz de produzir a segurança social, colocando os magistrados como competentes e responsáveis pela gestão da segurança pública brasileira — que é de competência da União e não trabalho dos magistrados. Ela também sugere que alguns indivíduos são perigosos demais para gozar de “benesses” ou direitos e garantias, tais como uma apreciação diferenciada do cômputo da pena. Esse discurso é uma face da prevenção geral negativa, que vê a função da pena como uma forma de inocuidade do delinquente (Cordeiro, 2007). Esse tipo de visão afasta o reconhecimento da chamada pena real, que como explica o Professor Juarez Tavares (2015), assimila as condições locais de cumprimento da privação de liberdade, tais como a superlotação, as deficiências estruturais e a escassez de recurso na valoração do cumprimento de pena, ou como explica Luís Carlos Valois (2021, p.26):

O conceito de pena real nada mais é do que a consideração da pena efetivamente cumprida nas celas imundas e insalubres do sistema prisional brasileiro, sem educação, saúde ou qualquer das assistências previstas em lei, na hora de avaliação dos direitos que foram pensadas para uma lei que considera todas essas assistências como presentes e não leva em consideração o desrespeito real à dignidade humana.

Como lembra Valois (2021), essa abordagem rígida, que impede uma redução do tempo de pena ou progressão de regime para além do estipulado em lei é incompatível com a

realidade do cárcere brasileiro e já tem sido relativizada pelos próprios legisladores e magistrados. Os requisitos objetivos para a progressão de regime foram relativizados na Lei do Crime Organizado (Lei nº12.850/13), que permite a progressão de regime no caso da colaboração premiada, por exemplo. Além disso, a Recomendação nº62/2020 do CNJ também relativizou as regras da progressão de regime em razão da pandemia do coronavírus (Valois, 2021, p.26), utilizando para isso a cautelar da ADPF 347¹⁶⁵.

Embora o instrumento da compensação penal seja uma medida *sui generis*, sem previsão no ordenamento jurídico brasileiro (Machado, 2023, p.259), a possibilidade de considerar a superlotação prisional e o efetivo espaço físico prisional, durante a decretação da prisão ou no cômputo de pena, também tem sido chamado de *numerus clausus* (Valois, 2021, p.33; De Carvalho; Ferraz; Bezé, 2022). Esse conceito, que se alinha ao que propôs a Corte Interamericana na MP do IPPSC, foi mobilizado no voto do ministro Lewandowski em sede de cautelar do julgamento da ADPF 347, mas também já foi utilizado em outras ocasiões pelo STF, como no julgamento do RE 641320 (Valois, 2021, 34-35)¹⁶⁶.

¹⁶⁵ “CONSIDERANDO o alto índice de transmissibilidade do novo coronavírus e o agravamento significativo do risco de contágio em estabelecimentos prisionais e socioeducativos, tendo em vista fatores como a aglomeração de pessoas, a insalubridade dessas unidades, as dificuldades para garantia da observância dos procedimentos mínimos de higiene e isolamento rápido dos indivíduos sintomáticos, insuficiência de equipes de saúde, entre outros, características inerentes ao “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347” (CNJ, 2020).

¹⁶⁶ Constitucional. Direito Penal. Execução penal. Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. 2. Cumprimento de pena em regime fechado, na hipótese de inexistir vaga em estabelecimento adequado a seu regime. Violação aos princípios da individualização da pena (art. 5º, XLVI) e da legalidade (art. 5º, XXXIX). A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso. 3. Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como “colônia agrícola, industrial” (regime semiaberto) ou “casa de albergado ou estabelecimento adequado” (regime aberto) (art. 33, § 1º, alíneas “b” e “c”). No entanto, não deverá haver alojamento conjunto de presos dos regimes semiaberto e aberto com presos do regime fechado. **4. Havendo déficit de vagas, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado.** 5. Apelo ao legislador. A legislação sobre execução penal atende aos direitos fundamentais dos sentenciados. No entanto, o plano legislativo está tão distante da realidade que sua concretização é absolutamente inviável. Apelo ao legislador para que avalie a possibilidade de reformular a execução penal e a legislação correlata, para: (i) reformular a legislação de execução penal, adequando-a à realidade, sem abrir mão de parâmetros rígidos de respeito aos direitos fundamentais; (ii) compatibilizar os estabelecimentos penais à atual realidade; (iii) impedir o contingenciamento do FUNPEN; (iv) facilitar a construção de unidades funcionalmente adequadas – pequenas, capilarizadas; (v) permitir o aproveitamento da mão-de-obra dos presos nas obras de civis em estabelecimentos penais; (vi) limitar o número máximo de presos por habitante, em cada unidade da federação, e revisar a escala penal, especialmente para o tráfico de pequenas quantidades de droga, para permitir o planejamento da gestão da massa carcerária e a destinação dos recursos necessários e suficientes para tanto, sob pena de responsabilidade dos administradores públicos; (vii) fomentar o trabalho e estudo do preso, mediante envolvimento de entidades que recebem recursos públicos, notadamente os serviços sociais autônomos; (viii) destinar as verbas decorrentes da prestação pecuniária para criação de postos de trabalho e estudo no sistema prisional. 6. Decisão de caráter aditivo. Determinação que o Conselho Nacional de Justiça apresente: (i) projeto de

Ainda sobre a discussão do cumprimento da MP do IPPSC, Isabel Machado (2023, p.259) lembra que o STJ¹⁶⁷ tem adotado o entendimento de que as medidas provisórias, enquanto decisão da Corte IDH, são obrigatórias e que é dever dos magistrados realizar o controle de convencionalidade. Como leciona o Professor Antônio Augusto Cançado Trindade (2016, p.89-90), o descumprimento de Medidas Provisórias por si só incidiria em uma hipótese de responsabilização internacional do Estado, não apenas nos termos do art.63 (2) da CADH, como também pelo que assegura o art. 1(1) dessa. Significa dizer que o art.1(1) reforça o dever geral das partes de “de respeitar e assegurar o respeito, sem discriminação, dos direitos protegidos, em benefício de todas as pessoas sob suas respectivas jurisdições” (Trindade, 2016, p.90). A extensão consequências jurídicas do art.1 (1) da CADH têm sido ampliada desde o julgamento do primeiro caso contencioso, de modo que a interpretação do artigo passou a estabelecer um dever de *due diligence* para os Estados (González-Domínguez, 2018, p.20), sendo justamente esse desenvolvimento progressivo que possibilitou a construção da própria doutrina do controle de convencionalidade, quando combinado com o art.2 da CADH (González-Domínguez, 2018, p.61-62).

Apesar do balde de água fria sobre a possibilidade de se realizar um debate de controle de convencionalidade na ADPF, é provável que o debate sobre o cômputo diferenciado seja discutido pelo CNJ e retorne para o Plenário da Corte (STF, 2023, p.256). A elaboração do plano nacional, estadual e distrital, com indicadores para que sejam acompanhadas a implementação foi o ponto central da discussão do STF (STF, 2023, p.325).

estruturação do Cadastro Nacional de Presos, com etapas e prazos de implementação, devendo o banco de dados conter informações suficientes para identificar os mais próximos da progressão ou extinção da pena; (ii) relatório sobre a implantação das centrais de monitoração e penas alternativas, acompanhado, se for o caso, de projeto de medidas ulteriores para desenvolvimento dessas estruturas; (iii) projeto para reduzir ou eliminar o tempo de análise de progressões de regime ou outros benefícios que possam levar à liberdade; (iv) relatório deverá avaliar (a) a adoção de estabelecimentos penais alternativos; (b) o fomento à oferta de trabalho e o estudo para os sentenciados; (c) a facilitação da tarefa das unidades da Federação na obtenção e acompanhamento dos financiamentos com recursos do FUNPEN; (d) a adoção de melhorias da administração judiciária ligada à execução penal. 7. Estabelecimento de interpretação conforme a Constituição para (a) excluir qualquer interpretação que permita o contingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), criado pela Lei Complementar 79/94; b) estabelecer que a utilização de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para financiar centrais de monitoração eletrônica e penas alternativas é compatível com a interpretação do art. 3º da Lei Complementar 79/94. 8. Caso concreto: o Tribunal de Justiça reconheceu, em sede de apelação em ação penal, a inexistência de estabelecimento adequado ao cumprimento de pena privativa de liberdade no regime semiaberto e, como consequência, determinou o cumprimento da pena em prisão domiciliar, até que disponibilizada vaga. Recurso extraordinário provido em parte, apenas para determinar que, havendo viabilidade, ao invés da prisão domiciliar, sejam observados (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada do recorrido, enquanto em regime semiaberto; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado após progressão ao regime aberto (RE 641320, Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2016).

¹⁶⁷ Isabel Machado (2023, p. 258), faz menção à decisão monocrática do Ministrp Reynaldo Soares da Fonseca, no RHC 136961(2020/0284469-3 – 30/04/2021), decisão que foi confirmada pelo colegiado do STJ no AgRg no RHC n.136.961/RJ e também o AgRg no HC n. 697.146/RJ, relator Ministro Olindo Menezes.

Nesse sentido, quanto aos efeitos da ADPF 347 está a vinculação do CNJ e do DMF na elaboração de um plano nacional, desenvolvido a partir de um debate público. Em abril de 2024 o CNJ apresentou o plano Pena Justa, desenvolvido em parceria com os órgãos do Poder Executivo — Ministério da Justiça e Segurança e a Secretaria Nacional de Políticas Penais — e organismos internacionais de proteção aos direitos humanos — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, para implementação até 2027 (CNJ, 2024). O Pena Justa inaugurou a possibilidade de contribuições de instituições, órgãos competentes e entidades da sociedade civil para a formação e enfrentamento do ECI no Brasil com audiência pública, realizada em abril¹⁶⁸. Com mais de 500 pedidos para participação da audiência, o CNJ selecionou instituições por critérios de representatividade, dando especial atenção aos aspectos como raça, gênero, se integrante de grupos LGBTQ+ ou de comunidades tradicionais, familiares de pessoas privadas de liberdade e egressos do sistema prisional¹⁶⁹.

CONCLUSÃO PARCIAL

O quadro de violação de direitos das PPL não é uma condição única do Brasil ou da América Latina. A ausência de interesse dos grupos políticos ou a política de produção de não-existências — que produz mortes em vida ou mortes de fato no cárcere — fez com que o Judiciário se tornasse um espaço de disputa por parte da sociedade civil, que demanda proteção e respeito aos direitos humanos, consagrados nas constituições e nos tratados internacionais de proteção. Por essa razão, foi possível observar as demandas se construindo nas Cortes Constitucionais, em um exercício de readequação de modelos provenientes de outras estruturas constitucionais e reinvenção da atuação das Cortes e do Poder Judiciário.

Como se objetivou demonstrar no presente capítulo, o modelo de litígio estrutural que foi incorporado pelo Judiciário brasileiro tem suas bases na jurisdição norte-americana e nas litigâncias envolvendo o fim da segregação racial e a superlotação prisional. As litigâncias prisionais norte-americanas se iniciaram em um momento de disputa política por direitos civis, havendo grande adesão da sociedade nas pautas envolvendo garantias humanas e igualdade

¹⁶⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Audiência reúne contribuições de 50 participantes para melhoria de prisões**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/audiencia-publica-reune-contribuicoes-de-50-participantes-para-melhoria-de-prisoas/>. Acesso em 06 mai. 2024.

¹⁶⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Consulta pública do plano Pena Justa fica aberta até 5 de maio**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/consulta-publica-do-plano-pena-justa-fica-aberta-ate-5-de-maio/#:~:text=Promovida%20pelo%20Conselho%20Nacional%20de,situa%C3%A7%C3%A3o%20institucional%20das%20pris%C3%B5es%20brasileiras>. Acesso em 06 mai. 2024.

racial. Foi possível observar no modelo norte-americano as tensões quanto aos limites do Poder Judiciário e do papel dos magistrados na construção de alternativas e políticas que favorecessem as pessoas privadas de liberdade. Também foi observado que uma das consequências diretas da adesão dos magistrados à pauta de melhoria das condições prisionais foi a reação punitivista dos legisladores, que construíram barreiras normativas para impedir ou dificultar a responsabilização dos Estados frente à violação de direitos no cárcere.

Diferentemente das demandas norte-americanas, que partiram de uma construção estratégica organizada por advogados, a litigância prisional na Colômbia se iniciou com a demanda realizada pelos próprios privados de liberdade. Essa possibilidade de acesso direto à Corte Constitucional foi uma garantia assegurada na Constituição colombiana durante o processo de redemocratização do país. Essa é uma característica exclusiva do processo constitucional colombiano, não sendo compartilhada por nenhuma das outras Constituições analisadas — os processos de litigância brasileiro e argentino dependiam de modelos estratégicos e da participação dos agentes com legitimidade para propor as demandas. Embora o modelo colombiano pudesse promover uma participação direta entre as PPL e as demandas, o Poder Judiciário colombiano entendeu que a demanda requerida pelos privados de liberdade que denunciavam as precárias condições de lotação exigia a construção de mais prisões. O modelo declaratório do Estado de Coisas Inconstitucionais da Colômbia, enquanto técnica decisória, não produziu efeito na realidade do cárcere na região. A política de construção de novos presídios aparece enquanto uma política de “enxugar gelo”, frente à permanência das políticas punitivas e encarceradoras.

Embora o Poder Judiciário brasileiro tenha importado a técnica declaratória do modelo colombiano, a técnica estratégica foi mais similar à desenvolvida pelo Centro de Estudios Legales y Sociales no HC Coletivo da experiência argentina. Do mesmo modo em que o ECI não era uma técnica prevista pelo ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição argentina não previa a adoção de HC Coletivo. Essas foram estratégias construídas pelos núcleos acadêmicos que direcionaram a ação. A participação da sociedade civil na construção dos litígios parece ter produzido uma pressão para que as Cortes Constitucionais promovessem um diálogo maior na tomada de decisão e na construção dos planos prisionais, ponto em que convergem o STF e a CSJN.

Sob outro enfoque, a Corte Constitucional Argentina usou de modo substantivo o direito internacional e a jurisprudência interamericana durante o reconhecimento das condições de insalubridade dos estabelecimentos prisionais locais. Foi na experiência argentina que o diálogo entre as Cortes foi mais aprofundado, não se resumiu à citação da CADH enquanto

argumento de autoridade, mas partiu de uma argumentação e aplicação do que já estava sendo entendido e emitido pela Corte IDH como um norteador da atuação jurisdicional. O mesmo não pode ser comentado a respeito da atuação dos magistrados brasileiros, que ainda parecem contidos na aplicação das normas internacionais de proteção e direitos humanos e ainda apresentam um distanciamento da jurisprudência da Corte IDH.

Para além da análise das técnicas decisórias e dos votos proferidos pelas Cortes Constitucionais, também foi apresentada neste capítulo a variação da população prisional antes, durante e depois das litigâncias prisionais. Aqui, concordamos com os estudos apresentados na seção referente ao Prison Overcrowding Litigation, em que se apresentou a inexpressividade da variação de superlotação após as demandas e se alertou para as reações conservadoras que ganham espaço e transformam os discursos, que surgem enquanto questionadores do cárcere, em discursos legitimantes da pena, pavimentando caminho para a construção de novos presídios e estigmas sociais.

CONCLUSÃO

Considerando a importância do controle de convencionalidade para a efetivação de direitos, a presente pesquisa questionou: Se e como o controle de convencionalidade tem sido mobilizado, nos casos envolvendo a violação de direitos das pessoas privadas de liberdade nos sistemas prisionais fluminenses? E mais, se e como o diálogo jurisdicional entre as Cortes Nacionais e a Corte IDH promovem a consolidação dos standards de proteção dos direitos humanos, nas ordens constitucionais internas? Além disso, pretendeu investigar a dissonância entre o marco teórico internacional de proteção às pessoas privadas de liberdade e a condição degradante que persiste no contexto interno dos países.

O objetivo geral desta dissertação foi analisar como o controle de convencionalidade tem sido mobilizado nos casos envolvendo a violação de direitos das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional fluminense. Para isso, foi realizado estudo de caso, envolvendo os estabelecimentos penais do Rio de Janeiro, que estão sob monitoramento do Sistema Interamericano, seja em fase de cumprimento de Medidas Provisórias ou acompanhamento de Medidas Cautelares.

Dessa forma, a pesquisa partiu da construção do referencial teórico, com a apresentação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos sob a ótica de proteção das pessoas privadas de liberdade, construindo o marco interamericano de proteção das pessoas privadas de liberdade. Foi observado que o Sistema Interamericano entende as pessoas privadas de liberdade enquanto um grupo vulnerável, que, sob custódia, precisa que o Estado aja para garantir sua sobrevivência — relação de *garantio*. A Corte IDH, através de pareceres consultivos, de sentenças ou de medidas de urgência, tem realizado interpretações da CADH a partir do princípio *pro persona*, ampliando as garantias devidas aos grupos custodiados pelo Estado e construindo estratégias para fazer com que os Estados violadores de direitos cumpram as obrigações internacionais de proteção dos direitos humanos. Nessa perspectiva, a Teoria do Controle de Convencionalidade se desenvolveu como ferramenta para auxiliar tanto a Corte Interamericana, como os juízes nacionais e os agentes públicos, a construir o direito, as interpretações normativas e as políticas de Estado direcionadas com os propósitos apresentados pela CADH.

A necessidade de construção de estratégias e ferramentas para efetivar o cumprimento das obrigações do Estado foi demonstrada no segundo capítulo desta dissertação. Ao apresentar um panorama do sistema prisional brasileiro e descrever a situação dos estabelecimentos

prisionais fluminenses, foi possível observar que a história da formação do Brasil colônia se confunde com a aparição do cárcere no Brasil. Desse modo, percebe-se que o direito penal tem sido utilizado para promover o controle dos corpos negros desde o final da abolição da escravidão. As técnicas de perfilamento racial são manipuladas ainda hoje, aprisionando majoritariamente jovens negros e de baixa renda. Ainda persiste no Poder Judiciário a ideia de que as pessoas privadas de liberdade são inimigas da sociedade, o que justificaria a perda de direitos fundamentais. Nos discursos que sustentam essa visão, a violação de direitos é vista como parte da punição do indivíduo.

A condição de insalubridade, superlotação e violência dos estabelecimentos penais faz com que as Medidas de Urgência funcionem como o principal mecanismo de acesso ao SIDH. Durante a condução da pesquisa foi possível observar que a maior parte das Medidas Cautelares e Provisórias emitidas para o Brasil foi motivada por violações de direitos nos estabelecimentos penais. Os casos envolvendo o sistema prisional fluminense partiram de denúncias realizadas pela DPE/RJ, órgão com competência constitucional para agir nas demandas envolvendo a proteção de direitos humanos no sistema interamericano. A atuação da DPE/RJ no nível interamericano é antecedida pelas tentativas do órgão de exercer um controle de convencionalidade do sistema prisional junto ao Poder Judiciário nacional e a entidades administrativas responsáveis.

A partir da atuação da DPE/RJ, foi possível concluir que o controle de convencionalidade não se restringe à mera compatibilidade normativa exercida pelas Cortes Superiores, sendo um mecanismo que deve estar vinculado à atividade de outros agentes estatais. Em nossa investigação, destacamos a atuação da Defensoria Pública, que, em sua atividade de fiscalização e denúncia, exige a compatibilidade das condições reais e materiais dos institutos penais com a normativa internacional de direitos humanos. De outro modo, o exercício do controle de convencionalidade também não se resume à mera citação da jurisprudência interamericana, mas deve compreender a observância dos parâmetros interamericanos enquanto vetores orientativos de uma interpretação sempre mais favorável aos indivíduos (princípio *pro persona*).

Por outro lado, observou-se que as demandas envolvendo o sistema prisional no Sistema Interamericano parecem se restringir às Medidas de Urgência expedidas. As resoluções da Comissão e da Corte se arrastam no tempo sem que haja uma conclusão, atualização de monitoramento ou prolação de sentenças nos casos. Persiste uma falta de transparência quanto ao andamento dos processos interamericanos, especialmente em relação à demora para que a

CIDH apresente os casos à Corte IDH, ou à permissividade da Corte IDH frente à incapacidade do Estado em adotar as Medidas Provisórias de modo efetivo.

O diálogo entre o Poder Judiciário e a Corte IDH é uma ferramenta de grande importância para enfrentar o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro. Entretanto, ficou constatado que persiste uma resistência dos magistrados brasileiros em adotar a jurisprudência interamericana e incorporar as recomendações da Corte IDH e da CIDH, na tomada de decisão envolvendo o sistema penal. É preciso que os magistrados utilizem o *corpus iuris interamericano* enquanto um vetor interpretativo, para que a citação da CADH e da jurisprudência da Corte IDH não seja mero argumento de autoridade nas sentenças e decisões proferidas.

O primeiro capítulo da dissertação teve como ponto de partida o SIDH, que foi apresentado sob um aspecto histórico e normativo desde uma perspectiva das garantias das pessoas privadas de liberdade. Foi observado que o SIDH tem um importante papel na América Latina, cujas sociedades estão marcadas por desigualdades sociais, econômicas e raciais, e que ainda existem resquícios de políticas ditatoriais na região, que sobrevivem com o afastamento e desconfiança que persiste frente ao SIDH. Esses aspectos afetam diretamente as pessoas privadas de liberdade, grupo majoritariamente formado por jovens negros e pobres, submetidos a políticas de segurança pública herdadas do período ditatorial e afastadas do conceito de segurança cidadã. Por essa razão, a criação da CIDH, com as funções de fiscalizar e construir recomendações e pareceres, contribui para denunciar as violações de direitos na região.

Já a Corte IDH, por depender da adesão dos Estados à sua jurisdição contenciosa, tem sua atuação restrita, mas expede decisões de caráter vinculante. Quanto à atuação da Corte IDH, foi destacado aqui o caso Damião Ximenes Lopes, em que os juízes constroem o conceito de Estado garantidor, que se trata do dever de garantir a dignidade das pessoas que estão sob custódia, seja porque de alguma forma possuem limitações em suas capacidades civis, ou porque tiveram suas liberdades suspensas temporariamente. Tanto nos casos contenciosos, como nos casos consultivos, a Corte IDH realiza uma interpretação da CADH, que deverá auxiliar os Estados na construção de políticas que promovam os direitos das PPL ou que reestruturem políticas, apontadas pela Corte IDH, como violadoras de direitos. No que diz respeito a Teoria do Controle de Convencionalidade, a pesquisa demonstrou a transformação da Teoria, que não deve ser interpretada de modo limitante.

O capítulo 2, através do método exploratório e descritivo, apresentou o panorama da situação prisional brasileira e fluminense, marcada pela desigualdade econômica e racial. Essa apresentação foi essencial para evidenciar o referencial epistemológico que guiará a pesquisa:

a criminologia crítica e as discussões decoloniais. Assim, foi evidenciada a dissonância entre as normativas internacionais de proteção às pessoas privadas de liberdade e a jurisprudência da Corte IDH. Essas reiteradas violações de direitos resultaram em quatro denúncias realizadas pela DPE/RJ ao SIDH, que foram estudadas no capítulo 3 desta investigação.

Em parte, foi possível compreender que a atuação oficiosa da CIDH e da Corte IDH ao exigir que os Estados compatibilizem seus sistemas prisionais com a normativa e parâmetros estipulados pelo direito internacional parece partir de uma prática de controle de convencionalidade. Além disso, observou-se quando a Corte IDH abre mão do caráter generalista das recomendações apresentadas, percebe-se uma maior adesão dos juízes e tribunais nacionais.

Por outro lado, as demais Medidas de Urgência, em razão do caráter generalista e sem fixação de uma argumentação que pudesse ser mobilizada pelos defensores e advogados criminalistas na construção de teses, parecem ter sido um empecilho para a aplicação do controle de convencionalidade pelo judiciário. Outro indício de que o controle de convencionalidade não tem sido mobilizado pelos juízes fluminenses é a permanência do quadro de superlotação dos estabelecimentos penais, conforme observado nos documentos encontrados sobre a Cadeia Pública Jorge Santana e a Penitenciária Jorge Tranjan. Em um exercício do controle de convencionalidade, os juízes deveriam avaliar as condições prisionais, as condições de superlotação apontados pela CIDH nas medidas provisórias, antes de decretar a prisão.

Em contrapartida, foi possível observar que a aplicação do controle de convencionalidade não está restrita à Corte IDH ou à CIDH, nem aos magistrados, podendo ser exercida por demais agentes públicos. Nesses casos, entendemos que a atuação da DPE/RJ partiu da aplicação do controle de convencionalidade, exigindo inicialmente aos juízes nacionais e aos órgãos administrativos competentes a compatibilização dos sistemas prisionais com os parâmetros exigidos internacionalmente e, posteriormente, quando do descumprimento do Estado às Medidas de Urgência expedidas pela CIDH e pela Corte IDH, denunciando o descumprimento das obrigações e construindo planos administrativos para que seja possível compatibilizar a situação dos estabelecimentos e garantir os direitos e a dignidade das pessoas privadas de liberdade.

Quanto às conclusões secundárias, observou-se uma dificuldade de acessar o cárcere, mesmo através de documentações. As dificuldades de acessar as informações referentes ao sistema penal constroem uma impossibilidade de discutir as condições de insalubridade e de precariedade e de questionar o papel do cárcere e da pena privativa de liberdade. Além disso,

foi possível identificar também uma dificuldade em acessar os documentos e ritos do SIDH, e por isso questionamos: Quais são os critérios utilizados pela CIDH para decidir submeter ou não um caso para a Corte IDH? Se o quadro de violação de direitos persiste, por que a CIDH não apresentou ou demorou a apresentar à Corte os casos envolvendo os demais sistemas prisionais do Rio de Janeiro? Por que a Comissão insiste em apresentar Medidas Cautelares, quando poderia solicitar a adoção de Medidas Provisórias?

O último capítulo desta dissertação buscou demonstrar que o quadro de violação de direitos das PPL não é uma condição única do Brasil ou da América Latina. A ausência de interesse dos grupos políticos ou a política de produção de não-existências — que produz mortes em vida ou mortes de fato no cárcere — fez com que o Judiciário se tornasse um espaço de disputa por parte da sociedade civil, que demanda proteção e respeito aos direitos humanos, consagrados nas constituições e nos tratados internacionais de proteção. Por essa razão, foi possível observar as demandas se construindo nas Cortes Constitucionais, em um exercício de readequação de modelos provenientes de outras estruturas constitucionais e reinvenção da atuação das Cortes e do Poder Judiciário.

Demonstrou-se que o modelo de litígio estrutural que foi incorporado pelo Judiciário brasileiro tem suas bases na jurisdição norte-americana e nas litigâncias envolvendo o fim da segregação racial e a superlotação prisional. As litigâncias prisionais norte-americanas se iniciaram em um momento de disputa política por direitos civis, havendo grande adesão da sociedade nas pautas envolvendo garantias humanas e igualdade racial. Foi possível observar no modelo norte-americano as tensões quanto aos limites do Poder Judiciário e do papel dos magistrados na construção de alternativas e políticas que favorecessem as pessoas privadas de liberdade. Também foi observado que uma das consequências diretas da adesão dos magistrados à pauta de melhoria das condições prisionais foi a reação punitivista dos legisladores, que construíram barreiras normativas para impedir ou dificultar a responsabilização dos Estados frente à violação de direitos no cárcere.

Diferentemente das demandas norte-americanas, que partiram de uma construção estratégica organizada por advogados, a litigância prisional na Colômbia se iniciou com a demanda realizada pelos próprios privados de liberdade. Essa possibilidade de acesso direto à Corte Constitucional foi uma garantia assegurada na Constituição colombiana durante o processo de redemocratização do país. Essa é uma característica exclusiva do processo constitucional colombiano, não sendo compartilhada por nenhuma das outras Constituições analisadas — os processos de litigância brasileiro e argentino dependiam de modelos estratégicos e da participação dos agentes com legitimidade para propor as demandas. Embora

o modelo colombiano pudesse promover uma participação direta entre as PPL e as demandas, o Poder Judiciário colombiano entendeu que a demanda requerida pelos privados de liberdade que denunciavam as precárias condições de lotação exigia a construção de mais prisões. O modelo declaratório do Estado de Coisas Inconstitucionais da Colômbia, enquanto técnica decisória, não produziu efeito na realidade do cárcere na região. A política de construção de novos presídios aparece enquanto uma política de “enxugar gelo”, frente à permanência das políticas punitivas e encarceradoras.

Embora o Poder Judiciário brasileiro tenha importado a técnica declaratória do modelo colombiano, a técnica estratégica foi mais similar à desenvolvida pelo Centro de Estudios Legales y Sociales no HC Coletivo da experiência argentina. Do mesmo modo em que o ECI não era uma técnica prevista pelo ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição argentina não previa a adoção de HC Coletivo. Essas foram estratégias construídas pelos núcleos acadêmicos que direcionaram a ação. A participação da sociedade civil na construção dos litígios parece ter produzido uma pressão para que as Cortes Constitucionais promovessem um diálogo maior na tomada de decisão e na construção dos planos prisionais, ponto em que convergem o STF e a CSJN.

Sob outro enfoque, a Corte Constitucional Argentina usou de modo substantivo o direito internacional e a jurisprudência interamericana durante o reconhecimento das condições de insalubridade dos estabelecimentos prisionais locais. Foi na experiência argentina que o diálogo entre as Cortes foi mais aprofundado, não se resumiu à citação da CADH enquanto argumento de autoridade, mas partiu de uma argumentação e aplicação do que já estava sendo entendido e emitido pela Corte IDH como um norteador da atuação jurisdicional. O mesmo não pode ser comentado a respeito da atuação dos magistrados brasileiros, que ainda parecem contidos na aplicação das normas internacionais de proteção e direitos humanos e ainda apresentam um distanciamento da jurisprudência da Corte IDH.

Para além da análise das técnicas decisórias e dos votos proferidos pelas Cortes Constitucionais, também foi apresentada neste capítulo a variação da população prisional antes, durante e depois das litigâncias prisionais. Aqui, concordamos com os estudos apresentados na seção referente ao Prison Overcrowding Litigation, em que se apresentou a inexpressividade da variação de superlotação após as demandas e se alertou para as reações conservadoras que ganham espaço e transformam os discursos, que surgem enquanto questionadores do cárcere, em discursos legitimantes da pena, pavimentando caminho para a construção de novos presídios e estigmas sociais.

Para pesquisas futuras, sugerimos uma análise do controle de convencionalidade na atividade legislativa, com o objetivo de entender se, assim como ocorreu nos EUA, há um aumento nas propostas punitivas em resposta às políticas de promoção de direitos adotadas pelo Poder Judiciário. Além disso, a adoção da perspectiva comparada também se mostra recomendável, uma vez que o problema de segurança pública é um fator comum no continente americano. Nesse sentido, as aplicações e medidas adotadas por outros países, que se comprovarem efetivas, poderiam ser redesenhadas pelo Estado brasileiro. Além disso, a adoção da perspectiva comparada também poderá avaliar se o processo de incorporação da jurisdição internacional em cada Estado, altera o modo com que o Poder Judiciário aplica o direito internacional dos direitos humanos ou o modo com que a Corte Constitucional dialoga com a Corte IDH.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, V. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no sistema interamericano de direitos humanos. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 6, n. 11, p. 6–39, dez. 2009.
- AGUILAR CAVALLO, G. El control de convencionalidad: análisis em derecho comparado. **Revista Direito GV**, v. 9, n. 2, p. 721–754, jul. 2013.
- AGUIRRE, Carlos. Carcere e Sociedade na America Latina. In: **História das prisões no Brasil**. Volume 1–. 2017.
- ALCALÁ, Humberto Nogueira. Reforma constitucional de 2005 y control de constitucionalidad de tratados internacionales. **Estudios Constitucionales. Universidad de Talda**, año 5, n. 1, 2007.
- ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. The Asymmetric Judicial Dialogue Between the ICJ and the IACtHR: an empirical analysis. **Journal of International Dispute Settlement**, v. 11, n. 1, p. 1-19, 2020. Disponível em: <https://academic.oup.com/jids/article-abstract/11/1/1/5644311>. Acesso em: 13 jul. 2024.
- ALVES, Cristiana Sophia. **As Migrações E O Refúgio Na Comissão Interamericana De Direitos Humanos E O Caso Da Migração Venezuelana Para O Brasil: Acolhida Ou Discurso De Segurança?** Niterói, 2023. 375 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.
- AMRIT, Pratyay et al. Prisoner’s rights and prison reform in India: A legal critique. **International Journal of Health Sciences**, v. 6, n. 3, p. 10933-10943, 2022. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/90560502/5389.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2024.
- ANTONIAZZI, Mariela Morales. The Rights of Persons Deprived of Liberty in Latin America: From the Perspective of an *ius constitutionale communitatis*. In: **Human Rights Behind Bars: Tracing Vulnerability in Prison Populations Across Continents from a Multidisciplinary Perspective**. Cham: Springer International Publishing, 2022. P. 113-140.
- ARHEGAS, João Gabriel; GUSSOLI, Felipe Klein; LIMA LÓPEZ VALLE, Vivian Cristina. O Caso Gomes Lund (“Guerrilha Do Araguaia”) dez anos depois: desafios para o cumprimento integral pelo Estado brasileiro. **Revista de Direito Internacional**, v. 18, n. 3, 2021.
- ARIZA-HIGUERA, Libardo José; TORRES-GÓMEZ, Mario Andrés. Definiendo el hacinamiento. Estándares normativos y perspectivas judiciales sobre el espacio penitenciario. **Estudios socio-jurídicos**, v. 21, n. 2, p. 227-258, 2019.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID. **Dentro de las prisiones de América Latina y el Caribe: em primera mirada al em lado de las rejas**, 2019. Disponível em: acesso em: 14 fev. 2024
- BATISTA, Nilo. Pena pública e escravismo. **Capítulo criminológico: revista de las disciplinas del Control Social**, v. 34, n. 3, p. 279-321, 2006.

BAZÁN, Víctor. **O controle de convencionalidade e a necessidade de intensificar um adequado diálogo jurisprudencial**. 2011.

BECKER, Howard S. A epistemologia da pesquisa qualitativa. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**.

BÉLANGER, Pierre Gilles. Et si Bourdieu avait une idée du droit de la personne pour les réformes pénales en Amérique latine?. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies/Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes**, v. 40, n. 2, p. 222-243, 2015.

BOSTON, John. Chapter 14: The Prison Litigation Reform Act. In: **COLUMBIA HUMANS RIGHTS LAW REVIEW**. A Jailhouse Lawyer's Manual. 12ª Edição. Columbia: Nova York, 2020. Disponível em: <https://jlm.law.columbia.edu/files/2021/02/21.-Chapter-14.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRADSHAW, Elizabeth A. Do prisoners' lives matter? Examining the intersection of punitive policies, racial disparities and COVID-19 as state organized race crime. **State Crime J.**, v. 10, p. 16, 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**, 2007, p.50-51.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. DECRETO Nº 9.831, DE 10 DE JUNHO DE 2019. Altera o Decreto nº 9.673, de 2 de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e o Decreto nº 8.154, de 16 de dezembro de 2013, que regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a composição e o funcionamento do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, dispõe sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e remaneja cargos em comissão. **Diário oficial da União**, 10 jun.201, Brasília, DF. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9831.htm#:~:text=Altera%20%20Decreto%20n%C2%BA%209.673,regulamenta%20%20funcionamento%20do%20Sistema. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Decreto nº40, de 15 de fevereiro de 1991. Promulga a Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 15 de fev. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm. Acesso em: 14 fev. 2024

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 23 abr. 2024.

Brasil. Lei nº 947, de 29 de dezembro de 1902. Reforma o serviço policial no Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 1902. Seção 1, p. 2. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-947-29-dezembro-1902-584264-publicacaooriginal-107022-pl.html>. Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASIL. **Medidas Provisórias adotadas em relação ao Brasil. 2021**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no HC n. 649.938/RJ**, relator Ministro Jesuíno

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no HC n. 697.146/RJ**, relator Ministro Olindo

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no HC n. 706.114/SC**, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 23/11/2021, DJe de 29/11/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RHC n. 136.961/RJ**, Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 21/6/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na ADPF n. 347**. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Seção 1, p. 9263, 1984.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 56**. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. DJE de 08.08.2016. Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1a Região), Sexta Turma, julgado em 5/2/2022, DJe de 21/2/2022. Rissato (Desembargador Convocado do TJDF), Quinta Turma, julgado em 21/9/2021, DJe de 27/9/2021.

BUERGENTHAL, Thomas. The Inter-American Court of Human Rights. **American Journal of International Law**, v. 76, n. 2, p. 231-245, 1982. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/interamerican-court-of-human-rights/515CE72EF494FCE1DEA887A4F9888E85>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BUERGENTHAL, Thomas. The revised OAS Charter and the protection of human rights. **American Journal of International Law**, v. 69, n. 4, p. 828-839, 1975.

BURBANO HERRERA, Clara; HAECK, Yves. Tracing Vulnerability in Prison Populations Across Continents from a Multidisciplinary Perspective. In: **Human Rights Behind Bars: Tracing Vulnerability in Prison Populations Across Continents from a Multidisciplinary Perspective**. Cham: Springer International Publishing, 2022. P. 1-10.

BURGORGUE-LARSEN, Laurence; DE TORRES, Amaya Úbeda. **The inter-american court of human rights: case law and commentary**. Oxford University Press, USA, 2011.

CALDAS, Roberto. O Controle de Constitucionalidade eo Controle de Convencionalidade no Brasil. **Anuario de derecho constitucional latinoamericano**, 2013.

CALDEIRA, Cesar. A política do cárcere duro: Bangu 1. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, p. 87-102, 2004.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. Bahia: Jus Podivm, 2016

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp. 30-96.

CAPPELLETTI, Mauro. **O Controle de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1984.

CARVALHO RAMOS, A. Pluralidade das ordens jurídicas: uma nova perspectiva na relação entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional. **Revista da Faculdade Direito, Universidade de São Paulo**, 106(106-107), pp. 497-524

CARVALHO, Salo de; FREIRE, Christiane Russomano. O regime disciplinar diferenciado: notas críticas à reforma do sistema punitivo brasileiro. **Revista Transdisciplinar de Ciências Penitenciárias**, v. 4, n. 1, p. 7-26, 2005.

CERNA, Christina M. The inter-American system for the protection of human rights. **Fla. J. Int'l L.**, v. 16, p. 195, 2004. Disponível em: https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/fjil16§ion=24&casa_token=ip6Ej3wzkEkAAAAA:PSPJHnNmZgts4b5sR8NQNTVR_LITfJWuQweUd98r0kojuqHCEUo7osa6scAHZdEdPPpkKmw_IA. Acesso em: 15 jul. 2024.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia SU 559-97**, DJ 06.11.1997. Disponível em:

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, CIDH. **Medidas Cautelares 1996**, OAS. Disponível em: <https://www.cidh.org/medidas/1996.sp.htm>. Acesso em: 10 mai. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, CIDH. **Medidas Cautelares 1997**, OAS. Disponível em: <https://www.cidh.org/medidas/1997.sp.htm>. Acesso em: 10 mai. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**. Washington: CIDH, 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64 31 diciembre 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/es/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>. Acesso em: 1o jun. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/mandato/composicion.asp>. Acesso em: 29 jul. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório no 34/2000, Caso 11.291, Massacre do Carandiru vs. Brasil. 13 de abril 2000. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/99port/Brasil11291.htm>. Acesso em: 29 jul. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução 6/20, Medida Cautelar n. 888/19, Pessoas Privadas de Liberdade na Cadeia Pública Jorge Santana a respeito do Brasil. 5 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/6-20MC888-19-BR-PT.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução n. 39/2016, Medida Cautelar n. 208/16, Assunto Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil. 15 de julho de 2016.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC208-16-ES.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução n. 40/19, Medida Cautelar n. 379/19, Penitenciária Evaristo de Moraes a respeito do Brasil. 07 de agosto de 2019.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/40-19MC379-19-BR-PT.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CNJ. **Com apenas 1,7% de juízes e juízas pretos, equidade racial segue distante na Justiça brasileira.** Disponível em: [CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento e fiscalização das decisões da Corte IDH: publicações.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/publicacoes/>. Acesso em: 29 jul. 2024.](https://www.cnj.jus.br/com-apenas-17-de-juizes-e-juizas-pretos-equidade-racial-segue-distante-na-justica-brasileira/#:~:text=Pessoas%20brancas%20seguem%20ainda%20representando,7%25%20dos%20magistrados%20e%20magistradas.stante na Justiça brasileira. Acesso em: 14 fev. 2024.</p></div><div data-bbox=)

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Nota sobre a resolução CFP que, ao regulamentar a atuação do psicólogo no sistema prisional, impede a realização do exame criminológico pela categoria.** Disponível em: <https://site.cfp.org.br/nota-sobre-a-resolucao-cfp-que-ao-regulamentar-a-atuacao-do-psicologo-no-sistema-prisional-impede-a-realizacao-do-exame-criminologico-pela-categoria/>. Acesso em: 29 jul. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil. Medidas Provisórias.** Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil. Medidas Provisórias.** Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de outubro de 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil. Medidas Provisórias.** Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil. Medidas Provisórias.** Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 31 de agosto de 2017.

COURTIS, Christian. El caso “Verbitsky”: ¿nuevos rumbos em el control judicial de la actividad de los poderes políticos?”. **Jueces para la democracia**, v. 54, p. 89-104, 2005. Disponível em: https://cels.org.ar/common/documentos/courtis_christian.pdf. Acesso em 24 abr. 2024

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?**. Editora Bertrand Brasil, 2018.

DA SILVA, CRISTIANE ARIGONI BRAGA. Uma breve análise do caso instituto penal Plácido de Sá Carvalho versus Organização dos Estados Americanos: o papel da defensoria pública na garantia de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade. **Revista de Direito Constitucional Internacional e Comparado**, v. 2, n. 2, p. 290-320, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/rdcic/article/view/24885>. Acesso em: 29 jul. 2024

DE CARVALHO, Salo. **Antimanual de criminologia**. Saraiva Educação EM, 2021.

DE CARVALHO, Luciene Kobbi; FERRAZ, Hamilton Gonçalves; BÉZE, Patricia Mothé Glioche. Numerus clausus e execução penal: um princípio estruturante. **Boletim IBCCRIM**, v. 30, n. 353, p. 7-9, 2022.

DE FIGUEIREDO CALDAS, Roberto. O Controle de Constitucionalidade e o Controle de Convencionalidade no Brasil. **Anuario de derecho constitucional**, 2013.

DE GIORGI, Raffaele; VASCONCELOS, Diego de Paiva. Os fatos e as declarações: reflexões sobre o Estado de Ilegalidade Difusa / The facts and the declarations: reflexions on The State of Difuse Illegality. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 480–503, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/32819>. Acesso em: 23 abr. 2024.

PRANDO, Camila Cardoso de Mello. A contribuição do discurso criminológico latino-americano para a compreensão do controle punitivo moderno, controle penal na América Latina. **Veredas do Direito**, v. 3, n. 6, p. 77-93, 2006.

DE OLIVEIRA, Thiago Aleluia Ferreira. Diálogos Interjurisdicionais e o controle de convencionalidade. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**. 2015. P. 343-349.

DE SOUZA SILVA, Karine. “Esse silêncio todo me atordoa”: a surdez e a cegueira seletivas para as dinâmicas raciais nas Relações Internacionais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 37-55, jan./mar. 2021.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 2, 2009.

DIXON, Rosalind; GINSBURG, Tom. Comparative constitutional law in Latin America: an introduction. In: **Comparative Constitutional Law in Latin America**. Edward Elgar Publishing, 2017. P. 1-16.

DOSTOIÉVSKI, Fiodor. **Memórias da casa dos mortos**. Editora 34, 2023.

ENFAM Oficial. Curso de Capacitação: Controle de Convencionalidade- Prof. Dr. Jorge Ernesto Roa Roa. YouTube, 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KAh1ErKcw0w>. Acesso em: 20 set. 2024.

ESTADÃO. Bolsonaro nomeia dois militares para comitê de combate à tortura. Disponível em: **Bolsonaro nomeia dois militares para comitê de combate à tortura – Estadão** (<https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-nomeia-dois-militares-para-comite-de-combate-a-tortura/>). Acesso em: 14 fev. 2024.

FERRAZ, Hamilton Gonçalves. O neoconstitucionalismo e a constitucionalização do direito penal: avanços e desafios. **Revista de Direito Constitucional Internacional e Comparado**, v. 1, n. 1, 2017.

FERRAZ, Hamilton Gonçalves. Os 30 anos do massacre do Carandiru e o futuro das ciências criminais e dos direitos humanos no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023

FILIPPINI, Leonardo. Superpoblación carcelaria y habeas corpus colectivo. **Revista Lexis-Nexis**, n. 2, 2005. Disponível em: https://www.cels.org.ar/common/documentos/filippini_leonardo_05.pdf. Acesso em 24 abr. 2024.

FIGUEIREDO, Carlos Vinícius. Reflexões Sobre Os Estudos da Subalternidade: resenha do livro Pode o subalterno falar? De Gayatri Spivak. **CADERNOS DE ESTUDOS CULTURAIS**, v. 3, n. 5, 2011.

FLAUZINA, Ana; PIRES, Thula. Supremo Tribunal Federal e a naturalização da barbárie. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, p. 1211-1237, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/m8tfnhsDFq53BttmpKD985L/?lang=pt>. Acesso em 24 abr. 2024.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Perda da liberdade—os direitos dos presos. In: **VIII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**. 1980. P. 759-88.

FROST, Lynda E. The evolution of the Inter-American Court of Human Rights: reflections of present and former judges. **Hum. Rts. Q.**, v. 14, p. 171, 1992. Disponível em: https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/hurq14§ion=21&casa_token=N45vGdQtJtUAAAAA:y9Z7ko-4TAEXDLMTuLAtn-DI6a70ZoZogXKJaINKDmikvKwIx_19vYwo3EKAVMpcprwRsNTC0g. Acesso: 15 jul. 2024.

GALVÃO, Alex Renan De Sousa; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; ANDRADE, Luiz Alcântara Costa. Competência No Controle De Convencionalidade E O Garantismo Penal: O Posicionamento Do Tribunal De Justiça Do Estado Do Ceará. **THEMIS: Revista da Esmec**, v. 21, n. 2, p. 17-42, 2023. Disponível em: <https://revistathemis.tjce.jus.br/THEMIS/article/view/973>. Acesso em: 29 jul. 2024.

GARAU, Marilha Gabriela Reverendo. Os modelões e a mera formalidade: Produção de decisões e sentenças em uma vara criminal da Baixada Fluminense do Rio de Janeiro. **Antropolítica-Revista Contemporânea de Antropologia**, 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/45546>. Acesso em: 08 mai.2024.

GHANDNOOSH, Nazgol. **US prison decline**: Insufficient to undo mass incarceration. 2020. Disponível em? <https://dataspace.princeton.edu/handle/88435/dsp01rn3014452>. Acesso em? 03 jul. 2024.

GLENDON, Mary Ann. The forgotten crucible: The Latin American influence on the universal human rights idea. Harv. **Hum. Rts. J.**, v. 16, p. 27, 2003. Disponível em: https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/hhrj16§ion=6&casa_token=PI1bikvRIYEAAAAA:

WoP_c4jDdm7PT73pOVNEMXvPtQN0QcErA_bbxvQDRHD8cGNgGy3-
Wp521ujV6uiyBpJ6QCPvog. Acesso em: 15 jul. 2024.

GOLDMAN, Robert K. History and action: The inter-American human rights system and the role of the Inter-American Commission on Human Rights. **Human Rights Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 856-887, 2009. Disponível em: https://muse.jhu.edu/pub/1/article/363657/summary?casa_token=i5kQ5nTbXZwAAAAA:ZFv8_D58v7Yqr8hz7xhlcix_T7NwXwgZpFKw7m-7Ulzl4CJ1JkQbf3bWVYagDDV7-4Ks_i87hI. Acesso em: 1. Jul. 2024.

GONZÁLEZ, David Mendieta; GÓMEZ, Fernando Gómez. Estado de cosas inconstitucional y sistema penitenciario y carcelario de Colombia. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 14, n. 3, p. 329-350, 2022.

González-Domínguez P. Frontmatter. **The Doctrine of Conventionality Control: Between Uniformity and Legal Pluralism in the Inter-American Human Rights System**. Law & Cosmopolitan Values. Intersentia; 2018.

GOODE, Erica. **US prison populations decline, reflecting new approach to crime**. New York Times, v. 26, 2013. Disponível em: http://www.antoniocasella.eu/nume/Goode_nyt_25july13.pdf. Acesso em : 03 jul. 2024.

GODOI, Rafael; MATOSINHOS, Isabella Silva. O benefício da dor: paradoxos da intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos numa prisão do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 8, p. 1-43, 2021.

GROSSMAN, Claudio M. American Declaration of the Rights and Duties of Man (1948). **Max Planck Encyclopedia of Public International Law**, p. 336-342, 2010.

GUETZKOW, Joshua; SCHOON, Eric. If you build it, they will fill it: The consequences of prison overcrowding litigation. **Law & Society Review**, v. 49, n. 2, p. 401-432, 2015.

GUTIÉRREZ VANEGAS, Sebastián; RIVERA ORTIZ, Oscar Mauricio. La incidencia del estado de cosas inconstitucional frente al hacinamiento carcelario en América Latina: la crisis humanitaria del siglo XXI. **Opinión jurídica**, v. 20, n. SPE43, p. 71-94, 2021.

HIRSCH, Danielle Elyce. A defense of structural injunctive remedies in South African Law. Or. Em. **Int'l L.**, v. 9, p. 1, 2007. Disponível em: https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/porril9§ion=4&casa_token=uZbFOEo2kaEAAAAA:9HYXi5XUT4lpQhD5VxHT3c2Ouc72Q9TREwLUw_bedsVHVleKsPiD3wfsf2crwCILieSHxE3xqg. Acesso em: 12 jul. 2024.

HIRSCHL, Ran. The question of case selection in comparative constitutional law. *The American Journal of Comparative Law*, v. 53, n. 1, p. 125-156, 2005.

HOYOS, Gloria Orrego. Tools for Academic Research on Human Rights in Latin America: the Inter-American Human Rights System. **Legal Information Management**, v. 15, n. 2, p. 108-115, 2015. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/legal-information-management/article/tools-for-academic-research-on-human-rights-in-latin-america-the-interamerican-human-rights-system/398E6955BF25DEF704885ED5D934450D>. Acesso em: 15 jul. 2024.

HUMANS RIGHTS WATCH, HRW. **América Latina: Reduza a superlotação nas prisões para combater a COVID-19**, 02 abr. 2020. Disponível em: [https://www.hrw.org/pt/205atu/2020/04/02/340125#:~:text=\(Nova%20York\)%20%2D%20As%20pris%C3%B5es,a%20Human%20Rights%20Watch%20hoje](https://www.hrw.org/pt/205atu/2020/04/02/340125#:~:text=(Nova%20York)%20%2D%20As%20pris%C3%B5es,a%20Human%20Rights%20Watch%20hoje). Acesso em: 14 fev. 2024

JCK. Decency and Fairness: An Emerging Judicial Role in Prison Reform. **Virginia Law Review**, p. 841-884, 1971. Disponível: <https://www.jstor.org/stable/1072175>. Acesso em: 15 jun. 2024.

JÚNIOR, Antônio Carlos Ribeiro. As drogas, os inimigos e a necropolítica. Cadernos do CEAS: **Revista crítica de humanidades**, n. 238, p. 595-610, 2016.

KRITZER, Herbert M. (eds.). **The Oxford Handbook of Empirical Legal Research**. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 927 – 947.

LEDESMA, Faúndez. **El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales**. 3 ed. Venezuela: 2004.

LEGALE, Siddharta. A Corte Interamericana de Direitos Humanos nos anos 80: Uma “Corte” Pedro Nikken?. **Anuario mexicano de derecho internacional**, v. 20, p. 315-349, 2020. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-46542020000100315&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 15 jul. 2024.

LEGALE, Siddharta. **É possível outra Teoria Crítica do Direito?** Um ensaio a partir do pensamento do professor Eduardo Manuel Val. In: LEGALE, Siddharta; DELGADO, Ana Paula (orgs). **Mais direitos para mais humanos. Estudos em homenagem ao professor Eduardo Manuel Val**. Rio de Janeiro: NIDH, 2023

LEGALE, Siddharta; DE ARAÚJO, David Pereira. O Estado de Coisas Inconvencional: trazendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos para o debate sobre o sistema prisional brasileiro. **Revista Publicum**, v. 2, n. 2, p. 67-82, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/26042> Acesso em: 14 fev. 2024

LEONARD, Eileen B. Judicial Decisions and Prison Reform: The Impact of Litigation on Women Prisoners. **The Impact of Litigation on Women Prisoners. Social Problems**, v. 31, n. 1, p. 45-58, 1983.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. Conventionality control the new doctrine of the Inter-American Court of Human Rights. **American Journal of International Law**, v. 109, p. 93-99, 2015.

MACIEL, Fabianne Manhães; FERREIRA, Lucas Pontes. Clínicas de direitos humanos e litigância estratégica: ferramenta de atualização das lutas contemporâneas de emancipação1. **PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE**, p. 44, 2019. Acesso em 23 abr. 2024.

MAGALHÃES, B. B.. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 2, p. e1916, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/ByKVxtb9n59HykCV4457SvB/?format=html#ModalHowcite>. Acesso: 23 abr. 2024.

MAGALHÃES, Breno Baía. A INCRÍVEL DOCTRINA DE UM CASO SÓ: ANÁLISE DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NA ADPF 347. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, [S. l.]**, v. 14, n. 3, p. e32760, 2019. DOI: 10.5902/1981369432760. Disponível em:

<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/32760>. Acesso em: 23 abr. 2024.

MAIA, Clarissa Nunes et al. **Introdução: história e historiografia das prisões**. MAIA, Clarissa Nunes; NETO, Flávio de Sá; COSTA, Marcos, p. 9-34, 2009.

MALAGUTI, Vera B. **O medo na cidade do Rio de Janeiro**. A cidade e as formas de viver, p. 45-56, 2005.

MÁRQUEZ, Ignacio et al. Caso Verbitsky: introducción y cuadro de la situación. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**. Vol. 8, n. 2,(nov. 2007). ISSN: 1851-684X, 2007. Disponível em:

https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/20.500.13098/11037/RATJ_V08N2_M%c3%a1rquez_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y . Acesso em 24 abr. 2024

MARTINEZ HERNANDEZ, Julio. Arraigo in Mexico: violation of international law. **Mex. Law em, Ciudad de México** , v. 16, n. 1, p. 97-113, dic. 2023.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 8ª Edição. Editora Juspodivm, 2020.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. O controle jurisdicional da convencionalidade das leis / 2. Ed. em., atual. E ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. – (Coleção direito e ciências afins; v. 4 / coordenação Alice Bianchini, Luiz Flávio Gomes, William Terra de Oliveira

MEDEIROS, Orione Dantas de. Direito constitucional comparado: breves aspectos epistemológicos. **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 188, p. 313-332, 2010.

MEDINA QUIROGA, Cecilia et al. Sistema Interamericano de Derechos Humanos: introducción a sus mecanismos de protección. **Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos**, 2007. Disponível em:

<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/142609/Sistema-Interamericanode-derechos-humanos.pdf?sequence=5>. Acesso em: 15 jul. 2024.

MENDES, GILMAR. Argüição de descumprimento de preceito fundamental. **Direito Público**, v. 5, n. 20, 2008. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1421/887>. Acesso em 23 abr. 2024.

NEAL, Derek A.; RICK, Armin. The Role of Policy in Prison Growth and Decline. University of Chicago, **Becker Friedman Institute for Economics** Working Paper, n. 2023-150, 2023. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/206atuap.cfm?abstract_id=4649647. Acesso em: 03 jul. 2024.

NEDER, Gizlene. Sentimentos e ideias jurídicas no Brasil: pena de morte e degredo em dois tempos. **História das prisões no Brasil**, v. 1, p. 103-122, 2009.

NETO, Figueiredo Monteiro. **A Audiência de Custódia e sua Incapacidade de Contenção do Poder Punitivo**. 2018. Dissertação (PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – MESTRADO) — Centro De Ciências Humanas E Sociais, Universidade Estadual do Oeste do Paraná Unioeste, Paraná, 2018.

NETO, José Mário Wanderley Gomes; DE LEMOS PONTES, Victor. (Des) Respeito Aos Direitos Fundamentais Do Encarcerado: A Contagem Da Pena Em Dobro A Partir Do Paradigma Do Recurso Em Habeas Corpus N° 136.961 E A (In) Aplicabilidade Do Precedente Ao Caso Brasileiro. **Revista Jurídica Eletrônica da UFPI**, v. 10, n. 1, p. 111-124, 2023.

OGLOBO. **Pandemia agrava problemas provocados por superlotação das prisões na América Latina**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/pandemia-agrava-problemas-provocados-por-superlotacao-das-prisoos-na-america-latina-25226681>. Acesso em 14 abr. 2024.

OSORIO, Letícia Marques. Litígio Estratégico em Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades para Organizações Litigantes. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 1, p. 571-592, jan. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/WHGgkzbtQYZJhLQgZHdTk8s/?lang=pt#>. Acesso em 23 abr. 2024.

PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights**. 2 Ed. Cambridge University Press, 2013.

PEDRINHA, Roberta Duboc. **Notas sobre a política criminal de drogas no Brasil: elementos para uma reflexão crítica**. Rio de Janeiro, RJ: Lúmen Júris. Recuperado de <https://bit.ly/2krcwte>, 2008.

PEDRINHA, Roberta Duboc; SOARES, E. SOUZA; LÍBANO, Taiguara. Política criminal de segurança pública em tempos de democracia: limites à soberania estatal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Candido Mendes**, v. 16.

PEDRINHA, Roberta Duboc. Análise da Gestão da Segurança Pública no Rio de Janeiro à luz de Agamben. **Revista Justiça e Sistema Criminal**, v. 7, n. 12, p. 243-274, 2015.

Perillo De Farias, F.; Borges De Sousa Filho, A. O Controle De Convencionalidade Na Jurisprudência Da Corte Interamericana De Direitos Humanos E Seus Influxos No Supremo Tribunal Federal. **Revista Da Agu**, [S. l.], v. 20, n. 04, 2021. DOI: 10.25109/2525-328X.v.20.n.04.2021.2619. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2619>. Acesso em: 15 jul. 2024.

PETERS, Anne. Supremacy lost: International law meets domestic constitutional. **Law. Vienna Online Journal on International Constitutional Law**, 3(3), 170-198, 2009.

PINTO, Mattia. “Historical Trends of Human Rights Gone Criminal.” **Human Rights Quarterly**, vol. 42 no. 4, 2020, p. 729-761. Project MUSE. Disponível em: https://eprints.lse.ac.uk/107823/1/Pinto_Historical_Trends_of_Human_Rights_Gone_Criminal_HRQ_Accepted_manuscript.pdf. Acesso em 31 out. 2023.

PIOVESAN, Flavia; SERRANO GUZMAN, Silvia. The Implications of the Principle of Equality and Non-discrimination on the Rights of Persons Deprived of Liberty in the Inter-American System. In: *Human Rights Behind Bars: Tracing Vulnerability in Prison Populations Across Continents from a Multidisciplinary Perspective*. Cham: **Springer International Publishing**, 2022. P. 35-57.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. Salvador: Jus Podivm, 2011.

PUGA, Mariela G. El caso estructural em América Latina. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Distrito Federal, Brasil, v. 3, n. 2, p. 21–49, 2023. DOI: 10.53798/suprema.2023.v3.n2.a292. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/292>. Acesso em: 28 abr. 2024.

RAMIRES, Rosana Laura de Castro Farias; GOMES, Evandro Pereira Guimarães Ferreira. Diálogo entre Cortes no controle difuso de convencionalidade: e o Papel do Judiciário Brasileiro no Cumprimento das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de Direito de Valença*, v. 12, n. 2, 2015. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/download/92/69>. Acesso em: 13 jul. 2024.

RAMÍREZ CARVAJAL, Diana María; PANIAGUA GALEANO, Alexander. El control de convencionalidad y las garantías jurídicas en el proceso para el subrogado penal. **Revista Científica General José María Córdova**, v. 19, n. 34, p. 406-423, 2021.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 5 Ed. Em Paulo: SarivaJur, 2018.

RAMOS, André de Carvalho; ABADE, Denise Neves. Jurisdição constitucional e o desafio do diálogo das cortes. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais** [Recurso Eletrônico], Belo Horizonte, v.16, n.50, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/53289>. Acesso em: 12 mar. 2024.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5778, de 30 de junho de 2010. **Institui o comitê estadual para a prevenção e combate à tortura do rio de janeiro e o mecanismo estadual de prevenção e combate à tortura do rio de janeiro, e dá outras providências**. ALERJ: Rio de Janeiro, RJ, 30 jun. 2010. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/abd38a182e33170383257757005bdb5c?OpenDocument>. Acesso em: 14 fev. 2024

ROBBINS, Jeremy. Re-leyendo los casos “Brown V. Board Of Education”, “Marbury V. Madison” y “Ver-Bitsky, Horacio S/Hábeas Corpus”: lecciones para el litigio estratégico* em **la argentina. Nueva doctrina penal**, p. 73-125, 2007. Disponível em: https://www.cels.org.ar/common/documentos/208atuap_robbins.pdf. Acesso em 24 abr. 2024.

RODRIGUES, Thiago et al. «Mano dura» y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y estado de derecho. 2020. *América Latina Hoy*, **Ediciones Universidad de Salamanca**, v. 84, p. 89-113, 2020.

RODRÍGUEZ, César. Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. **Texas Law Review** 1679-1698 (2011).

ROSA, Bruna Melgarejo et al. O novo RDD à luz do pacote anticrime: recrudescimento penal, aspectos criminológicos e violação aos direitos humanos. **Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul**, n. 26, p. 195-217, 2020.

ROTHENBURG, W. C.. Constitucionalidade e convencionalidade da Lei de Anistia brasileira. **Revista Direito GV**, v. 9, n. 2, p. 681–706, jul. 2013.

RUDNICKI, Dani; DE SOUZA, Mônica Franco. Em busca de uma política pública para os presídios brasileiros. *Revista de Informação Legislativa*, p. 107, 2010.

RUSCHE, Georg; DINWIDDIE, Gerda. Labor market and penal sanction: Thoughts on the sociology of criminal justice. **Crime and social justice**, n. 10, p. 2-8, 1978. Disponível em:<https://www.jstor.org/stable/29766043>. Acesso em: 13 jul. 2024.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Instituto Carioca de Criminologia, 2004.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. Obligaciones internacionales y control de convencionalidad. *Estudios constitucionales*, v. 8, n. 1, p. 117-136, 2010.

SANT'ANNA, Marilene Antunes. **Trabalho e conflitos na Casa de Correção do Rio de Janeiro**. História das prisões no Brasil, v. 1, p. 303, 2009.

SANTIAGO, Alfonso; LANGE, Gardner. Los primeros sesenta años de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 19, n. 77, p. 11-57, 2019.

SANTOSCOY, Bertha. Las visitas in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)**, 2003. Disponível em: https://www.academia.edu/download/57321729/VISITAS_IN_LOCO.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental. **Revista de Direito Administrativo**, v. 224, p. 95-116, 2001. Disponível em : <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/47760/45555>. Acesso em 23 abr. 2024.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS, SENAPPEN. **Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário: Período de Janeiro a Junho de 2023**. Disponível em:<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2Q1ZmFmZWItNDNhMi00OTFjLTgyZGYtMjc1MmFiZDhmNGQ4IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em:14 fev. 2024.

SILVA, Carla Ribeiro Volpini; JUNIOR, Bruno Wanderley. A responsabilidade internacional do Brasil em face do controle de convencionalidade em sede de direitos humanos: conflito de interpretação entre a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal quanto a Lei de anistia. **Revista de Direito Internacional**, v. 12, n. 2, 2015.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar**. UFMG, 2010

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, STF. **STF reconhece violação massiva de direitos no sistema carcerário brasileiro**. Disponível em: Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br). Acesso em: 14 fev. 2024.

TEIXEIRA, Alessandra. **Políticas penais no Brasil contemporâneo: uma história em três tempos**. L'Ordinaire des Amériques, n. 216, 2014.

TORELLY, Marcelo. Controle de Convencionalidade: constitucionalismo regional dos direitos humanos?. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, p. 321-353, 2017.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direitos Humanos**. V. III. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editore, 2003.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Princípios do direito internacional contemporâneo**. Editora Universidade de Brasília, 2017.

TUSHNET, Mark. The inevitable globalization of constitutional law. **Va. J. Int'l L.**, v. 49, p. 985, 2008. Disponível em: https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/vajint49§ion=26&casa_token=K5jkw7o2MegAAA:AA:2WaAXXoZsLd7DHFrtXZrRThDgMezl13RkXgwXSKh3G0qGbIfK2zq88HSGKE_5Kf1BGfsr8jIgw. Acesso em: 15 jul. 2024.

TV ALERJ. **Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura – 12 anos de criação**. You tube, 29 set. 2023. 3h15m36s. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=FlnYZHcRv9g&t=7191s>>. Acesso em: 14 fev. 2024.

UNODOC. **COVID-19 já contaminou mais de meio milhão de presos em todo o mundo, aponta UNODOC**. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2021/03/covid-19-em-contaminou-mais-de-meio-milhao-de-presos-em-todo-o-mundo-aponta-unodc.html>. Acesso em 14 abr. 2024.

VAL, Eduardo Manuel. **Reflexões sobre a prática e o discurso docente no ensino jurídico no Brasil e na Argentina (1985 – 2000) em particular na disciplina de Direitos Humanos**. 200 f. (Tese) Programa de Pósgraduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional do Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006, p. 44 – 66

VAN HOECKE, Mark; WARRINGTON, Mark. Legal cultures, legal paradigms and legal doctrine: towards a new model for comparative law. **International & Comparative Law Quarterly**, v. 47, n. 3, p. 495-536, 1998.

Verbitsky, Horacio. **Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus**. Sentencia. 3 de Mayo de 2005. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Capital Federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Magistrados: ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI, CARLOS S. FAYT, ANTONIO BOGGIANO, JUAN CARLOS MAQUEDA, E. RAUL ZAFFARONI, ELENA I. HIGHTON de NOLASCO, RICARDO LUIS LORENZETTI, CARMEN M. ARGIBAY. Id SAJ: FA05000319. Disponível em: <http://www.saj.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf>. Acesso em 24 abr. 2024.

VIEIRA, O. V.. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 4, n. 6, p. 28–51, 2007.

VILALTA, Carlos; FONDEVILA, Gustavo. Populismo penal na América Latina: a dinâmica do crescimento da população carcerária. Instituto **Igarapé**, 2019. Disponível em: 2019-03-29-NE-32_Prision-Growth-PT.pdf (igarape.org.br). Acesso em: 11 jan. 2024.

WACQUANT, Loïc. **Punir os Pobres**: A nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Trad.: Sérgio Lamarão. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 476p.

Wakefield, S., & Uggen, C. (2010). Incarceration and Stratification. **Annual Review of Sociology**, 36(1), 387–406.

WORLD PRISON BRIEF, WPB. **Highest to Lowest** – Pre-trial detainees/ remand prisoners. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field_region_taxonomy_tid=All. Acesso em 14 abr. 2024

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **El control de convencionalidad y Sistema Carcerário**. CNJ, 2016.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. Revan, 2014.

ANEXO I – Lista de Medidas Cautelares

Ano	Nome do caso	Assunto	Região do Brasil
1	2023 MC 61-23 - Membros do Povo Indígena Pataxó localizado nas Terras Indígenas Barra Velha e Comexatibá no estado da Bahia, Brasil	Povos originários	Bahia
2	2023 MC 938-22 - Integrantes do Território Quilombola Boa Hora III/Marmorana, localizado na zona rural de Alto Alegre do Maranhão, no estado do Maranhão, Brasil	Povos originários	Maranhão
3	2022 MC 449-22 - Membros identificados da União dos Povos Indígenas do Vale de Javari – UNIVAJA, Brasil	Povos originários	Amazonas
4	2022 MC 888-19 - Pessoas Privadas de Liberdade na Penitenciária Alfredo Tranjan, Brasil	Sistema Carcerário	Rio de Janeiro
5	2022 MC 517-22 - Membros da comunidade Guapo'y do Povo Indígena Guarani Kaiowá, Brasil	Povos originários	Mato Grosso do Sul
6	2022 MC 408-22 - Benny Briolly Rosa da Silva Santos e integrantes de sua equipe de trabalho, Brasil	LGBT	Rio de Janeiro
7	2022 MC 449-22 - Bruno Araújo Pereira e Dom Phillips, Brasil	Defensores de Direitos Humanos	Amazonas
8	2021 MC 869-21 - Antônio Martins Alves, Brasil	Desaparecimento	Mato Grosso do Sul
9	2021 MC 754-20 - Membros dos Povos Indígenas Guajajara e Awá da Terra Indígena Araribóia, Brasil	Povos originários	Maranhão
10	2020 MC 679-20 - Membros do Povo Indígena Munduruku, Brasil	Povos originários	Pará
11	2020 MC 1211-19 - Comunidade Remanescentes do Quilombo Rio dos Macacos, Brasil	Povos originários	Bahia
12	2020 MC 563-20 - Membros dos Povos Indígenas Yanomami e Ye'kwana, Brasil	Povos originários	Amazonas
13	2020 MC 888-19 - Pessoas Privadas de Liberdade na Cadeia Pública Jorge Santana, Brasil	Sistema Carcerário	Rio de Janeiro
14	2019 MC 458-19 - Miembros de la comunidad Guyaroká del Pueblo Indígena Guarani Kaiowá, Brasil	Povos originários	Mato Grosso do Sul
15	2019 MC 379-19 - Penitenciaría Evaristo de Moraes, Brasil	Sistema Carcerário	Rio de Janeiro
16	2019 MC 1450-18 - Julio Renato Lancellotti y Daniel Guerra Feitosa, Brasil	Defensores de Direitos Humanos	São Paulo
17	2018 MC 1489-18 - Andre Luiz Moreira da Silva, Brasil	Violência policial	Rio de Janeiro
18	2018 MC 1358-18 - Joana D'Arc Mendes, Brasil	Defensores de Direitos Humanos	Rio de Janeiro
19	2018 MC 1262-18 - Jean Wyllys de Matos Santos y su familia, Brasil	Defensores de Direitos Humanos	
20	2018 MC 767-18 - Mônica Tereza Azeredo Benício, Brasil	Defensores de Direitos Humanos	Rio de Janeiro
21	2016 MC 302-15 - Adolescentes privados de liberdade no Centro de Atendimento Socioeducativo do Adolescente (CASA), Brasil	Sistema Carcerário	São Paulo
22	2016 MC 208-16 - Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, Brasil	Sistema Carcerário	Rio de Janeiro
23	2015 MC 60-15 - Adolescentes privados de liberdade em unidades de atendimento socioeducativo de internação masculina do estado do Ceará, Brasil	Sistema Carcerário	Ceará
24	2013 MC 8-13 - Personas Privadas de Libertad en el Presidio Central de Porto Alegre, Brasil	Sistema Carcerário	Rio Grande do Sul
25	2013 MC 367-13 - Personas Privadas de Libertad en el Complejo Penitenciario de Pedrinhas, Brasil	Sistema Carcerário	Maranhão
26	2011 Personas privadas de libertad en la Prisión Profesor Aníbal Bruno, Brasil	Sistema Carcerário	Pernambuco

27	2011	MC 382-10 - Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil	Povos originários	Pará
28	2010	MC 114-10 - Personas privadas de libertad en el Departamento de la Policía Judicial (DPJ) de Vila Velha, Brasil	Sistema Carcerário	Espirito Santo
29	2009	MC 224/09 – Adolescentes privados de libertad en la Unidad de Internación Socioeducativa (UNIS), Br	Sistema Carcerário	Espirito Santo
30	2009	MC 236/08 – Personas Privadas de Libertad en la penitenciaría Polinter-Neves, Brasil	Sistema Carcerário	Rio de Janeiro
31	2007	Adolescentes na Cadeia Pública de Guarujá	Sistema Carcerário	São Paulo
32	2006	Centro de Defesa dos Direitos da Crianca e do Adolescente do Distrito Federal	Sistema Carcerário	Brasília
33	2006	Maria Aparecida Denadai	Proteção à testemunhas	Espirito Santo
34	2006	Personas detenidas en la Delegación 76 de Policía	Sistema Carcerário	Rio de Janeiro
35	2004	pueblos indígenas Ingaricó, Macuxi, Wapichana, Patamona y Taurepang en Raposa Serra do Sol	Povos originários	Roraima
36	2004	“Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor” (FEBEM Tatuapé)	Sistema Carcerário	São Paulo
37	2003	cautelares a favor de Jorge Custodio, Rosangela Aparecida Saraiva Ferreira y Alessandra Rodríguez Celestino.	Defensores de Derechos Humanos	Paraná
38	2003	María Aparecida Gomes da Silva y su familia y Edson Azambuja	Defensores de Derechos Humanos	Tocantins
39	2002	Cárcel de Urso Branco	Sistema Carcerário	Rondônia
40	2002	Iriny Nicolau Corres Lopes.	Proteção à testemunhas	Espirito Santo
41	2002	medidas cautelares en favor de Rony Clay Chaves, Rubens Leoncio Pereira, Marcos Massari y Gilmar Leite Siquiera.	Violência policial	São Paulo
42	2002	medidas cautelares en favor de Manoel Bezerra, Rosmary Souto, y Luiz Da Silva	Proteção à testemunhas	Paraíba; Pernambuco
43	2002	Zenilda Maria de Araujo y Marcos Luidson de Araujo (Cacique Marquinhos), líderes indígenas del Pueblo Xucuru	Povos originários	Pernambuco
44	2002	medidas cautelares en favor de Elma Soraya Souza Novais	Defensores de Derechos Humanos	Pernambuco
45	2000	medidas cautelares en favor de Catherine Halvey,	Defensores de Derechos Humanos	
46	2000	medidas cautelares en favor del Auditor de la Policía del Estado de San Pablo, Benedito Mariano, y de sus familiares	Proteção à testemunhas	São Paulo
47	2000	la Comisión solicitó medidas cautelares en favor de tres Promotores de Justicia de São Paulo y sus familiares, así como 16 personas detenidas en la Cárcel Pública de Sorocaba, en ese Estado	Sistema Carcerário	São Paulo
48	1999	la Comisión otorgó medidas cautelares a favor del abogado Joaquín Marcelo Denadai y a favor del Promotor de Justicia José Luis Azevedo da Silveira	Defensores de Derechos Humanos	Espirito Santo
49	1998	Comisión solicitó la adopción de medidas cautelares en favor de Luzia Canuto	Movimento social	Sem informação
50	1998	Comisión reactivó unas medidas cautelares adoptadas en febrero de 1995 en favor del Padre Ricardo Rezende	Defensores de Derechos Humanos	Pará
51	1998	María Emilia De Marchi y otras personas	Sistema Carcerário	Sem informação
52	1995	medidas cautelares urgentes para proteger la vida e integridad personal del padre Ricardo Rezende, Vicario de Río María y al padre Henri des Rozier	Sem informação	Pará

53	1996	María da Conceição Carneiro y de su familia.	Sem informação	Sem informação
54	1996	Osmar Barcelos do Nascimento	Defensores de Direitos Humanos	Espirito Santo
55	1996	Menores internos en el AInstituto Padre Severino, AEscola João Luis Alves y AEscola Santos Dumont de Río de Janeiro	Sistema Carcerário	Rio de Janeiro
56	1996	Medidas cautelares para proteger l vida e integridade pessoal de pessoas ameaças por esquadrão da morte, formados por membros da Polícia Civil	Sistema Carcerário	Rio de Janeiro

ANEXO II – Lista de Medidas Provisórias

País	Tipo	Nome	Assunto	Data
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto Miembros de los Pueblos Indígenas Yanomami, Ye'kwana y Munduruku respecto de Brasil	POVOS ORIGINÁRIOS	12/12/23
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto Personas Privadas de Libertad en la Penitenciaría Evaristo de Moraes respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	21/03/23
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	08/02/23
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto Miembros de los Pueblos Indígenas Yanomami, Ye'kwana y Munduruku respecto de Brasil	POVOS ORIGINÁRIOS	01/07/22
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Caso Favela Nova Brasília respecto de Brasil	VIOLÊNCIA POLICIAL	21/06/22
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Caso Tavares Pereira y otros respecto de Brasil	VIOLÊNCIA POLICIAL	24/06/21
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de Unidad de Internación Socioeducativa, Complejo Penitenciario de Curado, Complejo Penitenciario de Pedrinhas e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL E SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	20/01/21
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto del Complejo Penitenciario de Pedrinhas respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	14/10/19
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto del Complejo Penitenciario de Curado respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	28/11/18
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	22/11/18
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto del Complejo Penitenciario de Pedrinhas respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	14/03/18
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	15/11/17
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto del Complejo Penitenciario de Curado respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	15/11/18
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	31/08/17
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de Determinados Centros Penitenciarios respecto de Brasil: Unidad de Internación Socioeducativa, Complejo Penitenciario de Curado, Complejo Penitenciario de Pedrinhas e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho	SISTEMA PRISIONAL E SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	13/02/17
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	13/02/17
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto del Complejo Penitenciario Curado respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	23/11/2016
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto del Complejo Penitenciario de Curado respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	18/11/15
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto del Complejo Penitenciario de Curado respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	07/10/15
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	23/06/15

BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto del Complejo Penitenciario de Pedrinhas respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	14/11/14
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	24/09/14
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto del Complejo Penitenciario de Curado respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	22/05/14
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	29/01/14
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	21/08/13
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	20/11/12
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	26/04/12
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	01/09/11
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	25/08/11
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	26/07/2011
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	26/07/11
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	25/02/11
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	25/11/09
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	17/08/09
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) respecto de Brasil	DESAPARECIMENTO FORÇADO	15/07/09
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de las personas privadas de libertad de la Penitenciaría "Dr. Sebastião Martins Silveira" en Araraquara, São Paulo respecto de Brasil.	SISTEMA PRISIONAL	25/11/08
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el "Complexo do Tatuapé" de la Fundação CASA respecto de Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	25/11/08
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de las personas privadas de libertad de la Penitenciaría "Dr. Sebastião Martins Silveira" en Araraquara, São Paulo respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	10/06/08
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el "Complexo do Tatuapé" de la Fundação CASA respecto de Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	10/06/08
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto de Brasil	SISTEMA PRISIONAL	02/05/08
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el "Complexo do Tatuapé" de la Fundação CASA respecto de Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	03/07/07

BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de las personas privadas de libertad de la Penitenciaría "Dr. Sebastião Martins Silveira" en Araraquara, São Paulo respecto Brasil	SISTEMA PRISIONAL	30/09/06
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de las personas privadas de libertad de la Penitenciaría "Dr. Sebastião Martins Silveira" en Araraquara, São Paulo respecto Brasil	SISTEMA PRISIONAL	28/07/06
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el "Complexo do Tatuapé" da FEBEM respecto Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	04/07/06
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el "Complexo do Tatuapé" da FEBEM respecto Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	30/11/05
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el "Complexo do Tatuapé" da FEBEM respecto Brasil	SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	17/11/05
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto Brasil	SISTEMA PRISIONAL	21/09/05
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto Brasil	SISTEMA PRISIONAL	07/07/04
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto Brasil	SISTEMA PRISIONAL	22/04/04
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto Brasil	SISTEMA PRISIONAL	29/08/02
BRASIL	MEDIDA PROVISÓRIA	Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto Brasil	SISTEMA PRISIONAL	18/06/02

ANEXO III – Lista de Inspeção em Estabelecimentos Penais no Rio de Janeiro

UF: RJ

TRIBUNAL: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

QUADRO RESUMO

QTD de estabelecimentos	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	QTD de estabelecimentos com aparelho p/ bloqueio de celular?	QTD de estabelecimentos com detector de metais?	QTD de fugas	QTD de estabelecimentos marcados com a situação péssimas	QTD de estabelecimentos marcados com a situação ruins	QTD de estabelecimentos marcados com a situação regulares	QTD de estabelecimentos marcados com a situação boas	QTD de estabelecimentos marcados com a situação ex
83	30459	45555	14594	1	1	0	8	19	16	8	

CAMPOS DOS GOYTACAZES

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	Destinado para Presos	Estabelecimento com aparelho p/ bloqueio de celular?	Estabelecimento com detector de metais?	QTD de fugas	Situação
CADEIA PÚBLICA DALTON CRESPO DE CASTRO	500	575	73	Provisório, em Cumprimento de Pena, Masculino, em Regime Fechado, em Regime Semisaberto, em Regime Aberto	Sim	Sim	0	Ruins
PRESÍDIO CARLOS TINOCO DAFONSECA	788	1423	667	Provisório, em Cumprimento de Pena, Masculino, em Regime Fechado, em Regime Semisaberto, em Regime Aberto	Sim	Sim	0	Ruins
PRESÍDIO NILZA DA SILVA SANTOS	230	219	-18	Provisório, em Cumprimento de Pena, Feminino, em Regime Fechado, em Regime Semisaberto, em Regime Aberto	Sim	Sim	0	Boas

ITAPERUNA

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	Destinado para Presos	Estabelecimento com aparelho p/ bloqueio de celular?	Estabelecimento com detector de metais?	QTD de fugas	Situação
PRESÍDIO DIOMEDES VINHOSA MUNIZ	507	789	283	Provisório, em Cumprimento de Pena, Masculino, em Regime Fechado, em Regime Semisaberto, em Regime Aberto	Sim	Sim	0	Boas

JAPERI

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	Destinado para Presos	Estabelecimento com aparelho p/ bloqueio de celular?	Estabelecimento com detector de metais?	QTD de fugas	Situação
CADEIA PÚBLICA COTRIM NETO	750	1344	594	Provisório, Masculino	Sim	Sim	0	Regulares
PENITENCIÁRIA MILTON DIAS MOREIRA	884	2395	1511	em Cumprimento de Pena, Masculino, em Regime Fechado	Sim	Sim	0	Regulares
PRESÍDIO JOÃO CARLOS DASILVA	884	1146	262	Provisório, Masculino	Sim	Sim	0	Ruins

MAGÉ

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	Destinado para Presos	Estabelecimento com aparelho p/ bloqueio de celular?	Estabelecimento com detector de metais?	QTD de fugas	Situação
CADEIA PÚBLICA HÉLIO GOMES	504	888	384	em Cumprimento de Pena, Masculino, em Regime Fechado	Sim	Sim	0	Regulares
CADEIA PÚBLICA ROMERO NETO	830	1150	520	Provisório, Masculino, em Regime Fechado	Sim	Sim	0	Regulares
COLÔNIA GRIFOCOLAMARCO AURÉLIO VERGAS TAVARES DE MATTOS	140	129	-11	em Cumprimento de Pena, Masculino, em Regime Semisaberto	Sim	Sim	0	Boas

NITERÓI

UF: RJ

TRIBUNAL: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

QUADRO RESUMO

QTD de estabelecimentos	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	QTD de estabelecimentos com aparelho p/ bloqueio de celular?	QTD de estabelecimentos com detector de metais?	QTD de fugas	QTD de estabelecimentos marcados com a situação péssimas	QTD de estabelecimentos marcados com a situação ruins	QTD de estabelecimentos marcados com a situação regulares	QTD de estabelecimentos marcados com a situação boas	QTD de estabelecimentos marcados com a situação ex
83	30459	45555	14594	1	1	0	8	19	16	8	

CAMPOS DOS GOYTACAZES

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	Destinado para Presos	Estabelecimento com aparelho p/ bloqueio de celular?	Estabelecimento com detector de metais?	QTD de fugas	Situação
CADEIA PÚBLICA DALTON CRESPO DE CASTRO	500	575	73	Provisório, em Cumprimento de Pena, Masculino, em Regime Fechado, em Regime Semisaberto, em Regime Aberto	Sim	Sim	0	Ruins
PRESÍDIO CARLOS TINOCO DAFONSECA	788	1423	667	Provisório, em Cumprimento de Pena, Masculino, em Regime Fechado, em Regime Semisaberto, em Regime Aberto	Sim	Sim	0	Ruins
PRESÍDIO NILZA DA SILVA SANTOS	230	219	-18	Provisório, em Cumprimento de Pena, Feminino, em Regime Fechado, em Regime Semisaberto, em Regime Aberto	Sim	Sim	0	Boas

ITAPERUNA

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	Destinado para Presos	Estabelecimento com aparelho p/ bloqueio de celular?	Estabelecimento com detector de metais?	QTD de fugas	Situação
PRESÍDIO DIOMEDES VINHOSA MUNIZ	507	789	283	Provisório, em Cumprimento de Pena, Masculino, em Regime Fechado, em Regime Semisaberto, em Regime Aberto	Sim	Sim	0	Boas

JAPERI

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	Destinado para Presos	Estabelecimento com aparelho p/ bloqueio de celular?	Estabelecimento com detector de metais?	QTD de fugas	Situação
CADEIA PÚBLICA COTRIM NETO	750	1344	594	Provisório, Masculino	Sim	Sim	0	Regulares
PENITENCIÁRIA MILTON DIAS MOREIRA	884	2395	1511	em Cumprimento de Pena, Masculino, em Regime Fechado	Sim	Sim	0	Regulares
PRESÍDIO JOÃO CARLOS DASILVA	884	1146	262	Provisório, Masculino	Sim	Sim	0	Ruins

MAGÉ

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas	Destinado para Presos	Estabelecimento com aparelho p/ bloqueio de celular?	Estabelecimento com detector de metais?	QTD de fugas	Situação
CADEIA PÚBLICA HÉLIO GOMES	504	888	384	em Cumprimento de Pena, Masculino, em Regime Fechado	Sim	Sim	0	Regulares
CADEIA PÚBLICA ROMERO NETO	630	1150	520	Provisório, Masculino, em Regime Fechado	Sim	Sim	0	Regulares
COLÔNIA GRIFOCOLAMARCO AURÉLIO VERGAS TAVARES DE MATTOS	140	129	-11	em Cumprimento de Pena, Masculino, em Regime Semisaberto	Sim	Sim	0	Boas

NITERÓI