

A EXECUÇÃO PENAL À LUZ DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: REVISITANDO CASOS EMBLEMÁTICOS

.....
César Barros Leal

Doutor em Direito pela Universidade Nacional Autônoma do México; Pós-doutor em Estudos Latino-americanos (Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da UNAM); Pós-doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina; Pós-doutorando em Direitos Humanos na Universidade de Salamanca; Procurador do Estado do Ceará; Professor aposentado da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC); Presidente do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos.

RESUMO

O texto refere diversas prisões localizadas no Brasil, na Argentina e na Venezuela, que foram objeto de medidas provisórias emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em San José, na Costa Rica. São casos emblemáticos, a exemplo da Penitenciária José Maria Alves, conhecida como *Urso Branco* (no estado de Rondônia) e das Penitenciárias de Mendoza (na Argentina), que retratam as condições deploráveis da maioria das prisões na América Latina e que exigiram/exigem a intervenção do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, por sua extrema gravidade e urgência e com vistas a evitar prejuízos irreparáveis às pessoas. O autor esclarece que a Corte pode determinar medidas provisórias mesmo que o caso ainda não lhe tenha sido submetido, sendo necessário, entretanto, que o procedimento seja intermediado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com sede em Washington.

Palavras chave

América Latina; prisões; sistema interamericano de direitos humanos; medidas provisórias.

ABSTRACT

The text refers to several prisons located in Brazil, Argentina and Venezuela, which were subject of provisional measures issued by the Inter-American Court of Human Rights in San José, Costa Rica. They are emblematic cases, such as the José Maria Alves Penitentiary, known as White Bear (in the Brazilian state of Rondônia) and the penitentiaries in Mendoza (Argentina), which portray the deplorable conditions of most

prisons in Latin America and which demanded/ demand intervention of the inter-American system for the protection of human rights, on account of their extreme gravity and urgency and in order to avoid irreparable damages to people. The author clarifies that the Court may order provisional measures even though the case has not yet been submitted to it, but asserts that the procedure must be intermediated by the Inter-American Commission on Human Rights, based in Washington.

Keywords

Latin America; prisons; inter-american system of human rights; provisional measures.

1. INTRODUÇÃO

O que lhes trago, neste artigo (redigido a partir de anotações feitas para a exposição, sob o mesmo título, ministrada no *Seminário Internacional XI Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional*, promovido pelo Diálogo ACI Unifor, em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade de Porto, em Porto, no dia 7 de novembro de 2017), deita raízes em minha experiência como membro da Comissão Especial (de Acompanhamento) do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, encarregada de elaborar relatórios que subsidiavam a União (sobre a qual recai a responsabilidade pelo cumprimento da Convenção, ainda que a violação tenha sido perpetrada por um Estado-membro, consoante seu artigo 28), em seu informe periódico à Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual estabeleceu, a pedido da Comissão

Interamericana de Direitos Humanos, Medidas Provisórias no Caso Urso Branco, em 2002.

O que significa Urso Branco? Respondo em seguida: era assim que se conhecia a Casa de Detenção José Maria Alves, em Porto Velho, capital do estado de Rondônia, denunciada ante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos pelo Centro de Justiça Global e pela Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho, por violações reiteradas aos direitos humanos de sua população cativa e pelo massacre de 27 presos em janeiro de 2002. Eram, então, mais de 1.000 homens, imersos numa execrável ociosidade e amontoados em celas interconectadas, sem cadeados.

Em nossas visitas a cada dois meses ao Urso Branco, em cujo interior as reuniões tinham lugar, com a presença de representantes da União (Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Advocacia-Geral da União e Ministério das Relações Exteriores), de instituições estaduais (Poder Executivo, Poder Judiciário e Ministério Público de Rondônia) e da sociedade civil (Seccional de Rondônia da Ordem dos Advogados do Brasil, Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho e Centro de Justiça Global), pudemos comprovar (enquanto monitorávamos, coordenávamos e supervisionávamos o cumprimento das medidas provisórias) que aquela unidade era o retrato fiel das mazelas do sistema carcerário em nosso território, simbolizando o enorme descaso com que sempre se encarou esta questão não só no Brasil, mas em quase toda a América Latina.

A par dos níveis de superpovoamento, das deficiências da estrutura física e das condições lastimosas de cumprimento diuturno da pena, a omissão do estado também se percebia na insuficiência numérica (em desrespeito aos parâmetros definidos pelas Nações Unidas) e na má qualificação dos agentes prisionais, contaminados em boa parte pela desumanidade, pela violência (em seu paroxismo e múltiplas faces) e pela corrupção generalizada.

Os motins se multiplicavam e cerca de cem detentos foram assassinados em dois anos; a imagem da cabeça de um deles sendo usada como bola de futebol foi estampada em muitos jornais do mundo. Noutra ponta desse teatro de horrores e iniquidades, surpreendeu-me que num *locus* onde quase nenhuma atividade

laboral se exercia (o artesanato só era viável quando a família fornecia o material), centenas de presidiários desfrutavam do direito à remissão pelo trabalho.

2. SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Impõe-se, para melhor compreensão do tema abordado, um rápido olhar sobre o sistema interamericano de proteção de direitos humanos, composto, de acordo com o art. 33 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (com sede em Washington) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (com sede em San José, Costa Rica), ambos regidos também por regulamentos internos, que foram modificados e estão vigentes desde outubro de 2006 (Comissão) e janeiro de 2009 (Corte).

2.1. Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A Comissão é um órgão da Organização dos Estados Americanos, criado em 1959 e integrado por sete membros, expertos de reconhecida autoridade moral, versados em direitos humanos e eleitos pela Assembleia Geral da OEA a partir de um elenco de candidatos propostos pelos governos dos Estados membros. Os comissionados, que não são representantes dos Estados nem dos governos, têm um mandato de quatro

No sistema de petições do SIPDH, impende à Comissão Interamericana de Direitos Humanos processar as demandas e optar pelo envio ou não do caso à Corte. É este o modelo de acesso indireto das supostas vítimas ao tribunal regional.

O objetivo da Comissão é promover a observância e defesa dos direitos humanos, servindo como órgão de consulta. Ela tem competência sobre todos os membros da OEA, não importa que tenham ou não ratificado a Convenção. Um requisito básico que se exige para a admissibilidade das denúncias que lhe são encaminhadas é o esgotamento dos recursos internos, exceto quando se verifique demora injustificada ou ineficácia desses recursos.

Alberto Santos Silva nos dá conta dos procedimentos que se adotam após a admissibilidade:

A Comissão tem uma função preventiva e conciliatória, com procedimentos disciplinados do art. 49 a 51 da Convenção, o que acaba por constituir uma etapa de acesso à Jurisdição da Corte Interamericana, dada a condição estabelecida para esta, que deve somente analisar o caso na hipótese de ter sido previamente submetido à Comissão. Deste modo, na fase Conciliatória haverá um sistema de produção de relatórios pela Comissão, em caso de conciliação; em caso de insucesso, a Comissão redigirá um relatório, que poderá conter proposições e recomendações aos Estados interessados, os quais poderão se adequar a ele, sob pena do assunto ser submetido à Corte Interamericana, caso o Estado interessado tenha aceitado a jurisdição da Corte, nos termos do art. 51 da Convenção, o qual confere três meses ao Estado interessado para que tome providências cabíveis, caso não tenham sido atendidas as recomendações, a Comissão confere novo prazo ao Estado para tanto e, ao final, decidirá a Comissão, por maioria absoluta de voto de seus membros, se as medidas foram devidamente implementadas pelo Estado.¹

Está expresso, em sua página *web*, que a Comissão temas seguintes atribuições (veja-se igualmente o art. 41 do Pacto de San José da Costa Rica):

a) receber, analisar e investigar petições individuais que alegam violações dos direitos humanos, segundo o disposto nos artigos 44 a 51 da Convenção;

b) observar o cumprimento geral dos direitos humanos nos Estados membros e, quando o considere conveniente, publicar as informações especiais sobre a situação em um estado específico;

c) realizar visitas *in loco* aos países para aprofundar a observação geral da situação, e/ou para investigar uma situação particular. Geralmente, essas visitas resultam na preparação de um relatório respectivo, que é publicado e enviado à Assembleia Geral.

d) estimular a consciência dos direitos humanos nos países da América. Além disso, realizar e publicar estudos sobre temas específicos como, por exemplo: medidas para assegurar maior independência do poder judiciário; atividades de grupos armados irregulares; a situação dos direitos humanos dos menores, das mulheres e dos povos indígenas.

e) realizar e participar de conferências e reuniões com diversos tipos de representantes de governo, universitários, organizações não governamentais, etc., para difundir e analisar temas relacionados com o sistema interamericano de direitos humanos.

f) fazer recomendações aos Estados membros da OEA acerca da adoção de medidas para contribuir com a promoção e garantia dos direitos humanos.

g) requerer aos Estados membros que adotem “medidas cautelares” específicas para evitar danos graves e irreparáveis aos direitos humanos em casos urgentes. Pode também solicitar que a Corte Interamericana requeira “medidas provisionais” dos Governos em casos urgentes de grave perigo às pessoas, mesmo quando o caso não tenha sido submetido à Corte.

h) remeter os casos à jurisdição da Corte Interamericana e atuar frente à Corte em determinados litígios.

i) solicitar “Opiniões Consultivas” à Corte Interamericana sobre aspectos de interpretação da Convenção Americana.

2.2. Corte Interamericana de Direitos Humanos

Trata-se de órgão jurisdicional autônomo do sistema interamericano de proteção, criado em 1969 e integrado por sete juízes naturais de Estados membros da OEA, eleitos a título pessoal entre juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida autoridade em matéria de direitos humanos, que preencham as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais de conformidade com a lei do país do qual sejam nacionais ou do Estado que proponha seus nomes como candidatos, sendo o mandato de seis anos, prorrogável por uma única vez, não podendo, por força do art. 52 da Convenção, haver dois juízes da mesma nacionalidade.

A competência da Corte pode ser consultiva ou contenciosa:

a) competência consultiva (de interpretação das disposições da Convenção Americana e de tratados relativos à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos).

A pedido de um Estado membro da Organização das Nações Unidas (que não seja necessariamente Parte na Convenção, uma vez

que esta se estende a todos os Estados membros da OEA), a Corte *poderá emitir opiniões sobre a compatibilidade entre qualquer uma de suas leis internas e os instrumentos internacionais*.

Ao longo de sua história, a Corte emitiu numerosas opiniões consultivas, as quais são uma fonte jurisprudencial importantíssima para a evolução do direito internacional dos direitos humanos, bem como de seus mecanismos de proteção no continente americano. E é certo que a própria Corte tem recorrido a seus pareceres consultivos a fim de decidir casos contenciosos.

b) competência contenciosa (de natureza jurisdicional, concernente à solução de controvérsias acerca da interpretação ou aplicação da Convenção; o Brasil reconheceu essa competência em 10 de dezembro de 1988).

A função contenciosa da Corte se traduz no conhecimento de casos a ela levados em geral pela Comissão. Ex vi do artigo 62 da CADH, esta competência só pode ser exercida se o Estado tiver reconhecido a jurisdição do tribunal como obrigatória em todos os casos relativos à interpretação e aplicação da Convenção. A Corte determina, pela via contenciosa, naqueles casos submetidos à sua jurisdição, se um Estado incorreu ou não em responsabilidade internacional pela violação de direito reconhecido na Convenção Americana ou em outros tratados de direitos humanos que possam aplicar-se ao sistema interamericano. Se assim for, disporá as medidas necessárias para reparar as consequências resultantes da violação de direitos.

O certo é que particulares não podem acionar de modo direto o tribunal, uma vez que dependem integralmente da convicção jurídica da Comissão a respeito do caso. Nesse sentido, inicialmente, leva-se o caso à CIDH, à qual cumpre processá-lo em duas etapas, a saber: admissibilidade e mérito.

Sendo o caso admitido, abre-se prazo para que as partes se pronunciem em contraditório quanto ao mérito e ao interesse numa solução amistosa da demanda. Frustrando-se a tentativa de solução amistosa, a CIDH deliberará votar quanto ao mérito e emitirá um relatório preliminar – que não se publica – com as recomendações que julgue pertinentes, e isso se transmitirá ao Estado demandado.

Na hipótese de o Estado aceitar a jurisdição obrigatória da Corte e a CIDH considerar que

o Estado não cumpriu com as recomendações contidas no relatório preliminar de mérito, o caso poderá ser encaminhado à Corte.

Confirmada uma violação da Convenção, poderá a Corte determinar a adoção de medidas necessárias à restauração do direito violado e condenar o Estado a pagar uma justa compensação às vítimas. A decisão tem força vinculante e obrigatória, cabendo ao Estado dar-lhe cumprimento de imediato; se for fixada uma compensação à vítima, esta terá valor de título executivo.

Estado-parte na Convenção Americana, o Brasil reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte. Os estados Unidos, por sua vez, não ratificaram a Convenção, mas reconhecem a Comissão.

Agregue-se quanto às vítimas, que essas e seus representantes, por força das reformas regulamentares mais recentes, sejam da Corte, sejam da Comissão Interamericana, têm adquirido um protagonismo cada vez maior, em consonância com o desenvolvimento do sistema europeu de direitos humanos (SEPDH). Afinal tem-se defendido que, no plano nacional e internacional, o reconhecimento de direito deve-se fazer acompanhar da capacidade processual de reivindicá-los e por igual de exercê-los.

3. A CORTE E O SISTEMA PENITENCIÁRIO

No decorrer dos anos, a Corte examinou uma pletora de processos atinentes a prisões latino-americanas e a seus habitantes. Mediante sua jurisprudência se torna possível conhecer casos individuais e situações gerais que confirmam o cumprimento irregular da execução penal na região.

A interpretação das normas de direitos humanos, na esfera penitenciária, comparece, ademais, em algumas de suas sentenças e em sua função consultiva e na emissão de medidas provisórias.

Em vários casos contenciosos, a Corte menciona, tal como referimos alhures:

a) a obrigação dos Estados de oferecer segurança e tranquilidade nos centros penitenciários onde centenas de pessoas estão sob sua responsabilidade (a discussão gira sobre o equilíbrio que se há de conservar entre as medidas impostas e o respeito e a salvaguarda dos direitos fundamentais);

b) a proibição, o repúdio aos tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, assim como à tortura (que se distingue dos primeiros pela gravidade do dano e pela intensidade da dor);

c) a obrigação dos Estados de investigar de ofício as denúncias de tortura nos cárceres;

d) a garantia de um tratamento compatível com a dignidade pessoal e de uma vida minimamente decorosa das pessoas reclusas em ambientes adversos, onde muitas vezes prevalece o descontrole e o autogoverno;

e) as condições sanitárias e a assistência à saúde das pessoas privadas de liberdade, associadas ao direito a um tratamento médico adequado, a revistas periódicas e à escolha, eventualmente, de médicos ou assistentes paramédicos;

f) a incomunicação e o isolamento prolongado de presos, registrando a Corte sua excepcionalidade (porque podem causar danos morais e psíquicos e favorecem a prática de atos atentatórios à integridade física e mental como arbitrariedades, agressões e torturas); isso se dá, por exemplo, para garantir a segurança do próprio preso ou de outras pessoas reclusas e proteger os visitantes de doenças contagiosas;

g) a hiperpopulação, o amontoamento carcerário, a ausência de individualização científica da pena e de separação de condenados e provisórios, a violência (também entre os apenados) e o ingresso de armas e drogas.

Em seu voto no Caso Tibi (Equador), Sentença de 7 de setembro de 2004 (Corte Interamericana de Direitos Humanos), aduz o juiz Sergio García Ramírez, que também foi Procurador-Geral da República Mexicana:

Em várias resoluções da Corte Interamericana – tanto medidas provisórias quanto sentenças de fundo e reparações – pôs-se de manifesto o estado real dos cárceres, os maus-tratos absolutos contra os reclusos, a irracionalidade dos castigos que se infligem muros adentro, a falta de preparação e sevícia dos custódios, a impunidade dos culpados. Isto se prova. Expedem-se as condenações. E nada ocorre, ou ocorre muito pouco. Esta situação não somente vem de encontro aos compromissos contraídos pela subscrição dos instrumentos internacionais correspondentes e às obrigações de suprimir obstáculos e adotar medidas de Direito interno – normativas, sim, porém também práticas e efetivas em consonância com

aquelas –, nos termos dos artigos 1º.1 e 2º da Convenção Americana, senão constitui, ademais, uma fonte de problemas muito graves. As prisões constituem, como se disse, ‘bombas de tempo’ que podem explodir a qualquer momento. Essas explosões são cada vez mais frequentes ou mais visíveis.²

4. MEDIDAS PROVISÓRIAS E CASOS EMBLEMÁTICOS NO ÂMBITO PENITENCIÁRIO

Consoante a Convenção, em casos de extrema gravidade e urgência, e quando seja necessário evitar prejuízos irreparáveis às pessoas, a Corte poderá, *ex officio* ou a instâncias de qualquer das partes, ordenar medidas provisórias que entenda pertinentes.

Tenha-se em conta o essencial: são três as condições, que devem coexistir para adoção de medidas provisórias: extrema gravidade (nível mais intenso ou elevado); urgência (iminente o risco ou ameaça); que se trate de evitar danos insanáveis às pessoas (o que significa dizer: não se cogita de bens ou interesses que eventualmente possam ser reparados).

Diego García-Sayán (ex-Ministro da Justiça no Peru e Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2004 a 2015, tendo sido seu Presidente de 2010 a 2013), em seu Voto Concordante à Resolução de 22 de novembro de 2004, Corte IDH, no caso das Penitenciárias de Mendoza, explica detidamente essas três condições:

A “*extrema gravidade*” é uma qualificação que se refere, obviamente, não só à gravidade da ameaça senão ao caráter extremo da mesma. Não pode ser, pois, qualquer perigo senão que este tem que ser grave e extremo e a ele não se pode fazer frente com as ferramentas normais que proporciona o aparato do Estado. A condição particular de um centro penitenciário o faz proclive, como resulta óbvio, não às características normais de qualidade de vida às quais podem e devem aspirar as pessoas que não se encontram privadas de liberdade, senão a uma situação na qual uma de suas peculiaridades básicas é a privação de direitos, especialmente os da liberdade pessoal, a liberdade de circulação e restrições à liberdade de comunicação.

Nesse contexto de privação de alguns direitos, vigem, por certo, outros que a população penitenciária deve conservar e que o Estado está obrigado a garantir. A gravidade da ameaça aos mesmos e seu caráter “grave” se deve avaliar em cada caso em função do contexto específico, mas resulta evidente que se direitos fundamentais como a vida e a integridade física se encontram sujeitos a esse tipo de ameaça estamos, em princípio, ante um contexto que merece considerar medidas provisórias.

A “urgência” dá um caráter especialmente imperioso à tal extrema gravidade, aludindo a situações especiais e excepcionais que requerem e merecem uma ação e resposta imediatas orientadas a conjurar a ameaça. Por certo não teria que se tratar, necessariamente, de ameaças ou citações “novas” senão de circunstâncias que por sua própria natureza supõem um risco iminente, para o qual se tem que partir de um conjunto de fatos de contexto e de precedentes que permitam chegar a esta conclusão. Deriva do caráter “urgente” da ameaça a natureza da resposta para remediá-la. Isto deve supor, antes de tudo, um caráter imediato da mesma e, em princípio, temporário para fazer frente a tal situação de urgência já que uma falta de resposta implicaria *per se* um perigo.

O propósito de “evitar danos irreparáveis” costuma ter relação com a natureza e conteúdo dos direitos ameaçados. Como é evidente, flui naturalmente o caráter irreparável de uma ameaça extremamente grave e urgente a direitos como os da vida ou a integridade física. Pode ser eventualmente urgente, por certo, conjurar ameaças a outro tipo de direitos ameaçados com “extrema gravidade”. Deve contemplar-se e analisar-se em cada caso se o eventual dano pode ter o caráter irremediável ao qual se refere o conceito “irreparável” mencionado no artigo 63.2 já que ante qualquer direito ameaçado ou afetado não necessariamente se está ante tal situação...

É de sabença notória que tais medidas, por não prejulgarem a responsabilidade estatal pelos fatos informados, têm, no marco do direito internacional dos direitos humanos, natureza cautelar (uma vez que preservam uma situação jurídica) e tutelar (porquanto amparam direitos humanos com vistas a evitar, como vimos, que as pessoas sofram danos irremediáveis,

representando, assim, uma garantia jurisdicional de cunho preventivo).

A verdade é que a Corte pode determinar medidas provisórias mesmo que o caso ainda não lhe haja sido submetido, sendo imperioso, porém, que o procedimento seja intermediado pela Comissão.

A duração das medidas pode, aliás, ser prorrogada enquanto perdurarem as circunstâncias que lhe deram ensejo. Por outra parte, são adotadas sem prejuízo de decisões ulteriores relativamente ao mérito desses casos.

Ex-membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no período 2004-2007, tendo sido seu Relator para as Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, o salvadoreño Florentín Meléndez Padilla afirmou há anos, em palestra proferida no Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM:

...os temas relacionados com as condições carcerárias e os direitos das pessoas privadas de liberdade têm sido desenvolvidos pela Corte Interamericana nas medidas provisórias que adotou para proteger especialmente as pessoas privadas de liberdade em situações de alto nível de amontoamento e violência carcerária.

Cabe mencionar, a modo de exemplo, as medidas provisórias decretadas a respeito dos cárceres de Urso Branco; Mendoza (Argentina); o centro de menores privados de liberdade, Tataupé, em São Paulo; e a Pica (Venezuela). Estes são alguns dos exemplos de medidas provisórias que a Corte decretou conforme a Convenção Americana e seu próprio regulamento, medidas que não necessariamente se referem a casos individuais senão a condições coletivas de detenção, amontoamento, não separação de categorias, execuções coletivas entre internos, denúncias de prática de tortura, ingresso de armas nas prisões e violência indiscriminada.³

Aos exemplos citados acima – de centros penais objeto de medidas provisórias –, agregamos outros, com uma síntese dos fatos que fundamentaram, em cada qual, sua solicitação, com a finalidade de proteger eficazmente a vida e a integridade (física, psíquica e moral) dos reclusos e, ao mesmo tempo, investigar os fatos ensejadores das denúncias e a imposição das respectivas sanções. Vejamos, numa síntese apertada:

4.1. Urso Branco

Construída no final dos anos 90, a Penitenciária José Maria Alves, o *Urso Branco*, era a maior da região norte. No início, albergava unicamente aqueles à espera de julgamento, mas depois passou a acolher também sentenciados.

Muitos, nomeadamente aqueles mantidos em celas especiais, o *seguro* (diferentemente de outros, privilegiados, os *celas livres*, que desfrutavam de liberdade de movimento), eram ameaçados por grupos rivais, o que resultou nos óbitos sucedidos de janeiro a junho de 2002.

Espancamentos, choques elétricos, torturas, mortes: um rol de atrocidades se associava a problemas de toda ordem, que faziam do Urso Branco um dos exemplos mais expressivos da banda podre do sistema penitenciário nacional.

Assinale-se que o Urso Branco inaugurou a aplicação de medidas provisórias pela Corte em prisões de nosso país.

4.2. Penitenciárias de Mendoza, na Argentina

Eram três os reclusórios: a Penitenciária Provincial (localizada na rua Boulogne Sur Mer, conhecida como Casa de Pedra, donde a afirmação que “o inferno tem muros de pedra”), para provisórios e condenados; o Cárcere de San Rafael, também para os que esperavam julgamento ou haviam sido condenados definitivamente; e a colônia penal Gustavo André, de Lavalle, para sentenciados na última fase de cumprimento da pena.

Nos idos de 2004, sem separação de internos por categorias, sem oferta de trabalho e com sérios problemas ocasionados pelo número elevado de detentos, ditos centros, com forte presença de gangues, foram cenário de atos de extrema violência, de pura barbárie, em que presos eram eviscerados, castrados e depois esquartejados. Constam relatos de agentes que ingressavam no cárcere encapuzados, em companhia de cachorros.

As condições de saúde e asseio eram precaríssimas. Inexistia acesso aos banheiros e as necessidades fisiológicas eram satisfeitas com o depósito de excrementos e de urina em bolsas de nylon ou em garrafas de plástico, retiradas somente uma vez por dia; o lixo de um modo

geral se acumulava e por isso se dizia que o “mau cheiro era sólido como a violência”. A Corte Suprema de Justiça de Mendoza qualificou as prisões como “chiqueiros humanos”.

4.3. Centro Penitenciário Região Capital El Rodeo I e El Rodeo II, na Venezuela

O Cárcere de Rodeo, no Município Zamora, Paróquia Guatire, Estado Miranda, foi erigido em duas etapas: Rodeo I (inaugurada em 1983) e Rodeo II (em 1996). Dominado, em 2006 e particularmente em 2007, por quadrilhas (Bairro Chinês e a Corte Negra), nele eram constantes os incidentes de violência, os amotinamentos, com o registro de feridos e mortos.

O pessoal de vigilância, despreparado e numericamente insuficiente (na época 20 custódios eram responsáveis pela vigilância de mais de 2.000 presos), não tinha acesso a todas as dependências; era comum pedir o apoio da Guarda Nacional. Apesar disso, era acusado de cumplicidade no ingresso e tráfico de armas de fogo.

Agravando as irregularidades, a área administrativa era controlada por reclusos, um fenômeno que não era restrito ao Cárcere de Rodeo.

4.4. Internato Judicial de Monaguas (Pica), na Venezuela

Situado na cidade de Maturin, superlotado (cada cela coletiva acolhendo cerca de quinze homens) e abrigando reclusos sob julgamento e condenados, nele se registraram, em 2005, mais de 10% das mortes violentas ocorridas nos calabouços venezuelanos.

Conflito entre grupos de presos, greves de fome (em protesto pela falta de segurança e pelas condições infra-humanas de detenção), alegações de tortura, lesões e homicídios se somavam ao domínio do internato por parte de líderes de quadrilhas.

Além da presença de drogas e de armas em poder dos internos, e o sistema deficiente de vigilância, ficou confirmado o conluio de funcionários nas situações recorrentes de violência.

4.5. Centro Penitenciário Região Capital Yare I e Yare II, na Venezuela

O Cárcere de Yare, dividido em duas seções (Yare I e Yare II) se situa no município Simón Bolívar, no Estado Miranda. Nos anos de 2005 e 2006, assistiu a um sem-número de motins, greves de fome, afora enforcamentos e decapitações. Pesava sobre funcionários a acusação de maus tratos e castigos físicos contra os detidos, além de envolvimento no tráfico de armas *indoors*.

As revistas periódicas confirmavam a existência de armas brancas e de fogo, munições, granadas, psicotrópicos e substâncias estupefacientes. A atenção médica precária era objeto de reclamações constantes.

Tudo isso era agravado pela falta de separação entre processados e sentenciados, controle de pavilhões por presidiários, e outras mazelas que configuravam condições inaceitáveis, sendo declarada então uma *emergência carcerária*.

4.6. Centro Penitenciário da Região Centro Ocidental (Cárcere de Uribana), na Venezuela

Localiza-se em Barquisimeto, Estado Lara. Superlotado, distribuído em áreas de mínima, média e máxima segurança, ali conviviam processados e condenados, havendo uma separação inadequada entre homens e mulheres. Era um universo de violência contínua, com emprego de toda espécie de armas.

Nos anos de 2006 e 2007, a insegurança imperante era agravada pelo diminuto número e pela falta de capacitação dos custódios, aos quais se imputava o uso exorbitante da força, de maus tratos.

Amiudavam-se as rebeliões e as greves de fome (contra as péssimas condições do aprisionamento, a aglomeração, os maus tratos e a demora nos processos). Na época, visitantes chegaram a ser tomados como reféns e 500 familiares se auto-sequestraram intramuros em solidariedade às reivindicações dos presos.

4.6. Penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira”, em Araraquara, em São Paulo

Araraquara, no Estado de São Paulo, albergava em 2006 um número de aprisionados superior à sua capacidade de ocupação. Eram frequentes os motins; depois de um deles, 1600

detidos foram postos no pátio aberto de outra seção do Centro de Detenção Provisória da mesma penitenciária, permanecendo isolados (as portas haviam sido soldadas), sem seus pertences, sem roupas apropriadas, colchões e cobertores (por vezes sob temperaturas muito baixas), produtos de higiene, remédios e até mesmo eletricidade.

Desprovidos de comunicação com o mundo exterior, sequer podiam ter contato com seus familiares. Dormiam no cimento do pátio e, pelo fato de inexistir espaço para que todos pudessem deitar-se, alguns dormiam sentados ou de pé. Alimentação lhes era jogada por cima dos muros da prisão, em dois momentos diferentes no curso do dia. A mistura era total: havia tuberculosos, aidéticos, deficientes físicos em cadeira de roda, doentes de hepatite etc, sem qualquer separação entre jovens e adultos, processados e sentenciados, e sem assistência médica. Foi noticiado que um helicóptero teria sobrevoado o pátio e feito disparos que feriram alguns presos.

Na data da apresentação do pedido das medidas provisórias, eram 1330 encarcerados, distribuídos em duas seções, capazes de acolher apenas 360.

4.7. Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no Maranhão

O Complexo Penitenciário de Pedrinhas está em São Luis, capital do Estado do Maranhão. A Comissão, segundo consta na Resolução da Corte de 14 de novembro de 2014, adotou medidas cautelares sobre este tema aos 16 de dezembro de 2013, depois de receber informação sobre morte violentas e dezenas de lesionados, em virtude de insurreições e conflitos entre facções criminosas rivais.

As informações colacionadas incluíam, além de lesões e trucidamentos: agressões e tortura contra os confinados por parte dos servidores encarregados da segurança; espancamento durante revistas; uso de balas de borracha e bombas de gás lacrimogêneo contra os detentos, afora projéteis de armas de fogo com impacto letal; falta de atendimento médico, inclusive para feridos por disparos, portadores de tuberculose, HIV/AIDS e lepra; escassez de alimentos, falta de água potável e material de higiene. Este quadro se exacerbava com o excedente de presidiários do complexo, que

visitei como membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

4.8. Complexo Penitenciário de Curado, em Pernambuco

Este complexo (antigo Presídio Aníbal Bruno, onde estive mais de uma vez, em visitas de inspeção ou participando de audiência pública), edificado na zona oeste de Recife, capital de Pernambuco, é formado por três unidades: Marcelo Francisco, Frei Damião de Bozano e Juiz Antônio Luiz Lins de Barros. Sem margem a dúvidas é um dos piores complexos do Brasil.

Em 2014, ano da denúncia, o registro era de superpovoamento, condições degradantes, ausência de tratamento médico, rebeliões, assassinatos, castigos físicos extremos, torturas, agressões físicas entre internos, violência sexual contra eles, posse de armas de fogo, presença de “chaveiros” (os que possuem as chaves das celas e exercem funções de controle e vigilância) e até um plano (frustrado) de atentado contra a vida e a integridade física de uma representante.

A população continuou (e continua) a crescer, ocasionando déficits preocupantes, mercê de uma política de encarceramento massivo, e a violência persistiu na vigência das medidas provisórias, uma constatação aplicável aos demais centros mencionados, sujeitos (que foram ou estão) ao acompanhamento da Corte.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vê-se que o fundamento das medidas provisórias foi quase sempre o mesmo: denúncia de excesso populacional, ausência de separação, reduzida ou nenhuma oferta de trabalho, mortes violentas, motins, maus tratos, torturas, utilização de armas, precariedade das instalações. E muito mais. Foi dito que essas medidas não tratavam, a não ser excepcionalmente, de casos individuais, mas sim de condições gerais, tendo sido fixadas pela Corte ante o que se considerou situações inaceitáveis (que produziram e agravaram tensões), o que se procedeu em conformidade com a Convenção Americana e seu regulamento.

Nesses casos emblemáticos, a maioria da Venezuela, cobrou-se o ajustamento dos presídios às normas internacionais de proteção dos direitos humanos, solicitando-se, via de regra, medidas para diminuir a massa reclusa (o

fantasma da lotação em demasia), oferecer-lhes trabalho e serviços de saúde, afiançar a segurança dos presos e, se preciso for, proceder à retirada de armas e coibir o ingresso e a fabricação de novas armas, sem esquecer de investigar os fatos denunciados visando a punir os responsáveis e evitar que ditos fatos se repitam.

Dando sequência a seu comentário anterior sobre as medidas provisórias, aduziu Florentín Meléndez Padilla:

A Corte tem realizado audiências públicas sobre as medidas provisórias relacionadas com as condições carcerárias, nas quais se analisou o avanço de cumprimento de tais medidas e se ampliaram as mesmas com um catálogo de medidas específicas para prevenir e superar especialmente a situação de violência carcerária, a fim de garantir a vida e a integridade física dos internos.

Como exemplo das medidas específicas decretadas em relação a centros penitenciários com alto nível de violência, podem ser citadas: medidas relacionadas com a separação de categorias; medidas para evitar o ingresso de armas; a revisão do regime disciplinar; medidas progressivas para melhorar as condições carcerárias e a prestação de serviços básicos de subsistência; medidas relacionadas com o pessoal penitenciário; ativação do sistema judicial a fim de desbloquear o amontoamento e a superpopulação das prisões com medidas substitutivas da prisão; aplicação restritiva, necessária e razoável da prisão preventiva; aplicação oportuna de benefícios e direitos, como a liberdade condicional ou a remição condicional da pena; estabelecimento de Comissões de investigação *ad hoc* das mortes violentas sucedidas no interior das prisões; e de Comissões de Acompanhamento das medidas provisórias.⁴

Todos os casos aqui revisitados (Urso Branco, Mendoza, Cárceles del Rodeo, Internato Judicial de Monagas [Pica], Centro Penitenciário Região Capital Yare I e Yare II, Centro Penitenciário da Região Centro Ocidental [Cárcere de Uribana], Penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira” (Ararauara), Complexo Penitenciário de Pedrinhas e Complexo Penitenciário de Curado, mostram e realçam, enfim, a intervenção da Corte com o objetivo de propiciar um mínimo de dignidade aos habitantes desses lugares insalubres, saturados, onde os celulares e a droga se usam escancaradamente, onde se criminaliza

a pobreza, onde a decência é uma palavra vazia de conteúdo e uma violência inominada predomina (e que cresce, nos dias atuais, com a consolidação gradual das facções – nacionais e locais – como o Primeiro Comando da Capital – PCC, o Comando Vermelho, a Família do Norte, o Sindicato do Crime do RN, a Amigos dos Amigos, a Okaida, o Bonde dos 40, entre outras, que se confrontam a toda hora, em permanente disputa interna), a isso se somando cuidados mínimos de saúde e higiene, com a consequente proliferação de epidemias e o contágio de doenças de toda ordem.

Procurou-se – além de corrigir distorções e sancionar os responsáveis pelos fatos denunciados – promover avanços institucionais, incentivando boas práticas e oferecendo novas perspectivas na atenção aos encarcerados.

Aos leitores convido a se debruçarem sobre o percurso que tomaram as medidas da Corte (sua prorrogação, embora possa contribuir para avivar o compromisso dos estados perante o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, descaracteriza a provisoriedade e debilita, por outro lado, o próprio instituto, pela incapacidade, amiúde confirmada, de causar mudanças no nível que se espera), de modo particular os mais recentes. Quanto ao Urso Branco: foram dez medidas provisórias emitidas de 18 de junho de 2002 a 25 de agosto de 2001, quando se deu o caso por encerrado pela Corte. A esse propósito, sugiro a leitura dos autos “Assuntos da Unidade de Internação Socioeducativa, do Complexo Penitenciário de Curado, do Complexo Penitenciário de Pedrinhas e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho”, o que se convencionou chamar de “supercaso”, em que a Corte, em 2017, de forma inédita e por alegadas razões de economia processual, reuniu quatro casos (correspondentes aos estados do Espírito Santo, Pernambuco, Maranhão e Rio de Janeiro, respectivamente) que já eram objeto de medidas provisórias e assinalou que o problema era estrutural e transcendia aqueles recintos, sendo de abrangência nacional. Neste contexto, formulou 52 questionamentos que deveriam ser respondidos pelo governo brasileiro sobre os problemas mais severos desta área (superlotação, insegurança/violência, insalubridade), ao mesmo tempo em que determinou 11 medidas concretas para superá-los. Eventual inação dos governos pode gerar multas e outras sanções.

A análise desses casos nos levou, de mais a mais, à tese do Estado de Coisas Inconstitucional, aplicada nas decisões da Corte Constitucional da Colômbia⁵ e que foi recepcionada pela primeira vez pelo Supremo Tribunal Federal, tal como nos fez ver Bleine Caúla Queiroz em sua tese de doutorado, defendida em novembro de 2017, na Universidade Rovira i Virgili, em Tarragona, Espanha), ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF, deferindo parcialmente o requerimento de medidas cautelares na citada ADPF, proposta em virtude de graves e rotineiras violações de direitos fundamentais nas prisões brasileiras.

Leia-se o que escreveu a ilustre professora:

Um dos mecanismos jurídicos que pode corrigir o retrocesso e uma equivocada interpretação da reserva do possível contrários à prevenção das políticas públicas ambientais é o Estado de Coisas Inconstitucional – ECI576, aplicado nas decisões da Corte Constitucional Colombiana – CCC, cuja finalidade, segundo Dirley da Cunha Jr. (2015), é “a construção de ‘soluções estruturais’ voltadas à superação desse lamentável quadro de violação massiva de direitos das populações vulneráveis em face das omissões do poder público”. Dirley da Cunha Júnior, ao se pronunciar sobre a aplicação do ECI no direito brasileiro, afirma: “o Supremo Tribunal Federal, ao deferir parcialmente o pedido de medidas cautelares formulado na ADPF nº 347/DF, proposta em face da crise do sistema carcerário brasileiro, reconheceu expressamente a existência do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro, ante as graves, generalizadas e sistemáticas violações de direitos fundamentais da população carcerária”. No deferimento da liminar, o STF proibiu o Poder Executivo de contingenciar os valores disponíveis no Fundo Penitenciário Nacional e determinou que sejam realizadas as audiências de custódia num prazo de até 24h do momento da prisão. A ADPF nº 347/DF ainda terá julgamento final.

O reconhecimento do ECI exige que estejam presentes as seguintes condições: a) vulneração massiva e generalizada de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas; b) prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia e promoção dos direitos; c) a superação das violações

de direitos pressupõe a adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais, que podem depender da alocação de recursos públicos, correção das políticas públicas existentes ou formulação de novas políticas, dentre outras medidas; d) potencialidade de congestionamento da justiça, se todos os que tiverem os seus direitos violados acorrerem individualmente ao Poder Judiciário.⁶

É doloroso atestar que, não obstante todo esforço no sentido de superar as dores do cárcere, a realidade aponta, porém, para um panorama que se agrava progressivamente, ante a falta de vontade política para encontrar respostas articuladas, objetivas e práticas. Outros centros penitenciários têm sido também palco de violência, como o Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj, em Manaus; a Penitenciária agrícola de Monte Cristo, em Roraima; e Alcaçuz, no Rio Grande do Norte. Anos de abandono, de indiferença, fizeram da omissão anteriormente referida uma porta aberta para o caos, o inferno, que se instalou em centenas de prisões, onde hoje as facções emitem ordens ante as quais as autoridades, assustadas, reféns do medo e de sua própria inépcia e impotência, se curvam vergonhosamente, avigorando o poder de seus líderes e alimentando o ciclo de absurdos e perversidades que hoje caracterizam nosso anárquico sistema presidial.

Triste percepção ante o reconhecimento de que o Estado é o fiador dos direitos humanos daqueles que, detrás das grades, se encontram sob sua tutela. Este é o recado de Antônio Augusto Cançado Trindade, ex-Presidente da Corte Interamericana, hoje juiz da Corte Internacional de Justiça, no qual deixa claro que o princípio basilar do respeito à dignidade da pessoa humana alcança a todos, incluindo os cativos, considerando-se que o Estado, como responsável

pelas unidades penais, é efetivamente garante dos direitos daqueles que estão sob sua custódia:

A meu juízo, é inquestionável que o princípio fundamental do respeito à dignidade da pessoa humana alcança todos os seres humanos, em quaisquer circunstâncias, inclusive os que se encontrem privados de liberdade. Neste sentido se orienta a jurisprudência internacional em matéria de proteção dos direitos humanos. Com efeito, em sua *jurisprudence constante*, a Corte Interamericana tem recordado que o Estado, como responsável pelos estabelecimentos de detenção, é o garante dos direitos dos detentos, que se encontram sujeitos à sua custódia. E acrescenta, no parágrafo seguinte:

A Corte Interamericana advertiu, ao respeito, que “toda pessoa privada de liberdade tem direito a viver em condições de detenção compatíveis com sua dignidade pessoal e o Estado deve garantir-lhe o direito à vida e à integridade pessoal.”⁷

Uma tarefa difícil se apresenta, por conseguinte, nestes tempos nebulosos: defender e difundir ideias de reforma e humanização num âmbito (América Latina) onde a pena privativa de liberdade, nos termos em que se executa na contemporaneidade, vem a ser, no mais das vezes, o desaguadouro natural das águas servidas de uma justiça criminal e de um sistema de segurança em crise, a refletirem uma sociedade sem rumo, que se perdeu em suas inaptidões, fraquezas e ambivalências. É preciso, nestas circunstâncias, exercer o direito de sonhar, de acreditar na superação de obstáculos, aparentemente intransponíveis, inda que sejamos apontados como visionários. Não estamos sozinhos, porém.

NOTAS

1. SANTOS, Alberto Silva. A Internacionalização dos Direitos Humanos e o Sistema Interamericano de Proteção. Belo Horizonte: Arraes Editores, p. 115. Apud ALVES, Cinthia Cerqueira de e MISI, Márcia Costa. *Sistema Carcerário Brasileiro e Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos: A Análise do Caso Urso Branco sob o Prisma do Direito à Saúde*. Disponível na Internet.
2. Em BARROS LEAL, César, *A Execução Penal na América Latina à Luz dos Direitos Humanos: Viagem pelos Caminhos da Dor*, Curitiba: Juruá, 2009, pp. 370-373.
3. PADILLA, Florentín Meléndez. *Los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Comentarios sobre la Jurisprudencia y Doctrina del Sistema Interamericano*. Fragmento de exposição feita no Instituto de Investigações Jurídicas da Universidade Nacional Autônoma do México – UNAM, 2006.
4. PADILLA, Florentín Meléndez. Idem.
5. Em relação a isso: “No ano de 1988, a Corte Constitucional Colombiana, em uma de suas mais importantes decisões, reconheceu o ECI em relação à superlotação dos presídios do país (Sentencia T-153, de 28 de abril de 1988). Naquela oportunidade a Corte discutiu o problema da superlotação, bem como das condições subumanas existentes nas penitenciárias nacionais de Bogotá e de Bellavista de Medellín.
O Tribunal, apoiado em estudos e dados empíricos, constatou a existência de um quadro generalizado de violação de direitos fundamentais na Colômbia, acusando a violação massiva dos direitos dos presos à dignidade humana e a um amplo conjunto de direitos fundamentais, o que chamou de ‘tragédia diária dos cárceres’, presente não apenas nos presídios acima mencionados, mas em outras instituições carcerárias daquele país. Como uma decorrência, os juízes constitucionais concluíram enfaticamente que a superlotação e o império da violência no sistema carcerário eram problemas nacionais, de responsabilidade de um conjunto de autoridades.” (Em PEREIRA, Luciano Meneguetti, *O Estado de Coisas Inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro*, disponível na Internet).
6. QUEIROZ, Bleine Caúla. *A Aplicabilidade das Normas Constitucionais Ambientais à Luz dos Ordenamentos Brasileiro e Português*. Texto original: versão apresentada na defesa de sua tese, de cuja banca fui presidente, pp. 177-178. Em nota de rodapé, na página 178, a autora acrescentou: A ação foi ajuizada em maio de 2015 pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL pelo advogado Daniel Samento e outros. “A situação do sistema prisional brasileiro foi trazida à apreciação do Supremo Tribunal Federal (STF) em vários processos durante o ano passado. Em um deles, a Corte resolveu o mérito da questão de forma a assegurar direitos fundamentais dos detentos. Houve também o deferimento de liminar em Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) determinando a adoção de diversas providências. Dois outros processos sobre a matéria também tiveram a análise iniciada em 2015 e o julgamento está suspenso por pedidos de vista. No tema 220 da repercussão geral, representado pelo Recurso Extraordinário (RE) 592581, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, discutiu-se a possibilidade de o Poder Judiciário determinar a realização de obras em estabelecimentos prisionais para assegurar os direitos fundamentais dos reclusos. Por unanimidade, o Tribunal estabeleceu como tese ser lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer-se consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos Poderes. O julgamento ocorreu em 13 de agosto de 2015”. Disponível em: <<http://www2.stf.jus.br/portal/StfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalDestaques&idConteudo=308038>>. Acesso: 22 jan. 2016.
7. CtIADH, caso *Castillo Petruzzi e Outros versus Peru*, Sentença de 30.05.1999, Série C, n. 52, párr. 195.