

**RESOLUÇÃO DA**  
**CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS<sup>1</sup>**  
**DE 22 DE NOVEMBRO DE 2018**  
**MEDIDAS PROVISÓRIAS A RESPEITO DO BRASIL**  
**ASSUNTO DO INSTITUTO PENAL PLÁCIDO DE SÁ CARVALHO**

**TENDO VISTO:**

1. A resolução emitida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada "Corte Interamericana", "Corte" ou "Tribunal"), em 31 de agosto de 2017, na qual, entre outros, solicitou à República Federativa do Brasil (doravante denominado "Brasil" ou "Estado") que adotasse, de imediato, todas as medidas que fossem necessárias para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (doravante denominado "Instituto" ou "IPPSC"), bem como de qualquer pessoa que se encontre nesse estabelecimento, localizado no Complexo Penitenciário de Gericinó, na cidade do Rio de Janeiro, Brasil.

2. Os escritos recebidos entre janeiro e novembro de 2018, mediante os quais o Estado apresentou relatórios sobre o cumprimento destas medidas provisórias e um Diagnóstico Técnico, e os representantes dos beneficiários (doravante denominados "representantes") e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada "Comissão Interamericana" ou "Comissão") enviaram suas observações sobre os relatórios estatais, além de informações relativas ao cumprimento das medidas provisórias.

**CONSIDERANDO QUE:**

1. Na resolução de 31 de agosto de 2017, a Corte resolveu que compete ao Estado, de imediato: a) adotar todas as medidas necessárias para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal de todas as pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho;<sup>2</sup> b) erradicar concretamente os riscos de morte e de atentados contra a vida e a integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade no centro penitenciário;<sup>3</sup> c) elaborar um Diagnóstico Técnico e, com base nos resultados desse Diagnóstico, um Plano de Contingência para a reforma estrutural e de redução da superpopulação e da superlotação no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho;<sup>4</sup> d) apresentar um relatório periódico, a cada três meses, com as medidas adotadas em conformidade com essa decisão.<sup>5</sup>

2. A seguir, a Corte se referirá: a) à situação de superlotação; b) às mortes recentes; e c) às condições de detenção e infraestrutura. Finalmente, a Corte aludirá às informações

---

<sup>1</sup> O Juiz Humberto Antonio Sierra Porto, por razões de força maior aceitas pelo Tribunal em Pleno, não participou na deliberação e firma da presente Resolução.

<sup>2</sup> *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Ponto Resolutivo 1.

<sup>3</sup> *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 70.

<sup>4</sup> *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 28.

<sup>5</sup> *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Ponto Resolutivo 3.

solicitadas ao Estado e estabelecerá suas conclusões sobre a atual situação do Instituto e a continuação das medidas provisórias.

#### **A. Situação de superlotação**

3. Na resolução de 31 de agosto de 2017, a Corte fez notar que o Estado deve “avançar de maneira mais célere para reduzir a superlotação e a superpopulação existentes no Instituto”, não podendo “alegar dificuldades financeiras para justificar o descumprimento de suas obrigações internacionais”.<sup>6</sup> Além disso, o Tribunal considerou necessário que o Estado elaborasse um Diagnóstico Técnico e, com base nos resultados do diagnóstico, “um Plano de Contingência para a reforma estrutural e de redução da superpopulação e da superlotação no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho”.<sup>7</sup>

4. O **Estado** argumentou que a situação crítica de superlotação no IPPSC não é um problema exclusivo dessa unidade, e que, ao contrário, se trata de um problema que abrange todo o sistema penitenciário do Estado do Rio de Janeiro. Destacou a criação do Grupo de Trabalho sobre o Sistema Carcerário, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para tratar da superlotação no sistema carcerário. Destacou também o Comitê Interinstitucional de Enfrentamento da Superpopulação Carcerária e dos subcomitês específicos, o Subcomitê para Avaliação das Medidas Relacionadas à Execução Penal (COMEP) e o Subcomitê para Avaliação das Medidas Relacionadas ao Ingresso de Presos Provisórios no Sistema Prisional (COPEP). Finalmente, fez referência ao Comitê Interinstitucional de Enfrentamento da Superpopulação (CI – Sistema Carcerário), constituído no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, bem como ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), cujos eixos de atuação incluem alternativas ao encarceramento.

5. O Estado reconheceu a superlotação no interior de suas unidades penitenciárias. Em resposta a esse cenário, afirmou que implementou as seguintes medidas, com o objetivo de melhorar a situação de superlotação.

- i. Realização de audiências de custódia, que, a longo prazo, contribuem para a redução da superlotação. Em novembro de 2017, foi registrado o maior número de audiências de custódia desde dezembro de 2016. O Estado salientou que, em agosto de 2017, só haviam sido realizadas 555 audiências de custódia, ao passo que, em novembro do mesmo ano, o número havia aumentado para 1048.
- ii. Adoção de alternativas penais e de medidas como o monitoramento eletrônico. O Estado destacou como principal obstáculo para a ampliação de medidas cautelares alternativas ao encarceramento as dificuldades de fiscalização de seu cumprimento.
- iii. Possibilidade de conceder prisão domiciliar aos internos que estejam cumprindo satisfatoriamente a pena em regime aberto.
- iv. Colocação em andamento de processos para viabilizar obras, com vistas ao aumento da oferta de vagas em outras unidades penitenciárias, além do IPPSC.

6. Especificamente em relação ao IPPSC, o Estado informou as medidas seguintes.

---

<sup>6</sup> *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 28.

<sup>7</sup> *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 28.

- i. Elaboração de um projeto básico buscando a construção de um módulo de galeria com capacidade para 200 internos.
- ii. Início de procedimento, pelo Conselho Penitenciário do Rio de Janeiro, para verificação e declaração da capacidade instalada no IPPSC.
- iii. Designação de Promotores de Justiça para avaliar a situação jurídica dos detentos do IPPSC.
- iv. Envio de pedido, em 31 de outubro de 2017, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ao Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Estado do Rio de Janeiro (GMF-RJ),<sup>8</sup> para que fosse avaliada a pertinência de se concentrar esforços para a aplicação da Súmula Vinculante nº 56<sup>9</sup> em favor das pessoas custodiadas no IPPSC.

7. Em seu Diagnóstico Técnico, o Estado apresentou dados sobre a situação de superlotação do sistema carcerário do Rio de Janeiro como um todo bem como, especificamente, do IPPSC. O Diagnóstico Técnico também apresenta algumas propostas de ação, as quais serão resumidas a seguir.

8. O último estudo oficial de dados penitenciários do Brasil foi realizado em junho de 2016. Naquele momento, o sistema carcerário do Estado do Rio de Janeiro tinha, aproximadamente, 28 mil vagas disponíveis num total de 51 unidades de privação de liberdade.

9. Em junho de 2016, a população carcerária total do Estado do Rio de Janeiro era de 50.219 detentos, com uma taxa média de ocupação nos estabelecimentos penitenciários de 176,6%. A alta taxa de ocupação das unidades penitenciárias se vê agravada pelo fato de que, no Estado do Rio de Janeiro, de cada 14 pessoas que ingressam no sistema carcerário, somente 10 saem.

10. Com base nos gráficos introduzidos no Diagnóstico Técnico, observa-se que, entre 2012 e 2017, houve um considerável aumento do número total de detentos em prisão preventiva e em regime fechado. Menos considerável foi o aumento do número total de detentos em regime semiaberto e, principalmente, de indivíduos em regime aberto.

---

<sup>8</sup> Ato Executivo Conjunto nº 4/2017. O artigo 3º, parágrafo X, do referido instrumento determina que o GMF-RJ tem, entre outras atribuições, “[f]iscalizar e monitorar a condição do interno junto ao sistema carcerário no cumprimento da pena e da prisão provisória, recomendando providências necessárias para assegurar que o número de presos não exceda a capacidade de ocupação dos estabelecimentos prisionais”.

<sup>9</sup> Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 56, de 8 de agosto de 2016: “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.”. Precedente Interpretativo: “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].

11. O cumprimento da pena e seu regime de execução, de mais de 50 mil pessoas privadas de liberdade, são supervisionados por somente sete juízes de execução penal no Estado do Rio de Janeiro.

12. Das 51 unidades penitenciárias, oito são originalmente destinadas a condenados em regime semiaberto. Essas unidades compreendem 24% do total de vagas do sistema estadual. Entre 2016 e 2017, houve um modesto aumento do número de vagas destinadas ao regime semiaberto. Não obstante isso, o Estado reconhece que o aumento é insuficiente ante a expansão do número de ingressos nesse regime.

13. O Diagnóstico Técnico ressaltou a tendência de aumento progressivo do total de pessoas em cumprimento de pena em regimes menos gravosos que o fechado, levando em conta que a regra é a progressividade do sistema de execução de penas privativas de liberdade.

14. O Diagnóstico Técnico observou que, à luz da legislação brasileira, a pena privativa de liberdade em regime semiaberto deveria ser cumprida em unidades de internação conhecidas como colônias agrícolas, industriais ou similares. Essas unidades deveriam tender à oferta de trabalho diurno (em atividades agrícolas, manufatureiras e industriais). No entanto, essas unidades são escassas ou existem de maneira precária no país. O IPPSC é considerado uma unidade de regime semiaberto por garantir o livre trânsito dos condenados em seu interior durante o dia, sem permanecer necessariamente reclusos em celas fechadas durante esse período.

15. Cerca de um terço do total de pessoas em regime semiaberto no Estado do Rio de Janeiro se encontra no IPPSC.

16. Em 2014, a população do IPPSC era de 3.139 detentos. O número de detentos que ingressaram no sistema foi de 4.662, ao passo que somente 2.680 detentos deixaram a unidade carcerária, o que resultou num excedente populacional de 1.982 detentos. Em 2016, a população do IPPSC tinha subido para 3.477 detentos. Ingressaram 2.325 novos detentos, e deixaram o centro 1.202 detentos, criando-se, assim, um excedente de 1.123 detentos. Em 2017, o número total de detentos no IPPSC permaneceu quase inalterado em relação ao ano anterior, alcançando 3.498.

17. No primeiro trimestre de 2018, o IPPSC abrigava uma população total de 3.820 detentos.

18. O Estado salientou seu esforço por promover a saída de detentos do IPPSC no ano de 2017. No entanto, reconheceu que é importante intensificar esses esforços, a fim de, efetivamente, reduzir o total de pessoas mantidas na unidade. Além disso, reconheceu que ainda não é possível observar o impacto da diminuição de pessoas na unidade, atribuindo isso, em grande medida, à pressão dos novos ingressos sem a contrapartida de novas saídas.

19. O Estado ressaltou que a análise da situação processual de cada interno poderia contribuir para o plano de desocupação parcial da unidade, para que ali permanecessem somente os detentos cuja situação processual seja incompatível com a concessão da progressão do regime ou outros benefícios legais. Nesse sentido, o Diagnóstico Técnico destacou a projeção de permanência dos detentos do IPPSC. Segundo informações prestadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com base nos únicos dados disponíveis, a 44 detentos resta cumprir pena inferior a um ano; a 60 detentos, de um a dois anos; e a 191 detentos, de dois a quatro anos. À grande maioria, isto é, a 562 detentos, caberá cumprir pena restante superior a quatro anos.

20. O Estado reconheceu o uso modesto de alternativas ao encarceramento no Estado do Rio de Janeiro. Em novembro de 2017, a título ilustrativo, apenas 2.472 pessoas se encontravam cumprindo penas ou medidas alternativas ao encarceramento, enquanto 1.672 pessoas investigadas e condenadas eram monitoradas eletronicamente. O Estado afirmou que a ampliação do uso de monitoramento eletrônico como medida cautelar, ainda na fase investigativa, possibilitaria a redução do contingente carcerário em centros de detenção provisória, o que permitiria destinar um volume maior de recursos financeiros a unidades que abrigam indivíduos privados de liberdade sentenciados. A esse respeito, o Diagnóstico Técnico observou que, no final de 2016, a Secretaria de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro firmou um convênio com o DEPEN para a criação da primeira Central de Alternativas Penais.

21. O Estado reconheceu que a simples criação de novas unidades penitenciárias é “incapaz de deter o ritmo e as tendências de encarceramento, uma vez que a construção de novas unidades, além de lenta, pode simplesmente não ser suficiente para absorver novas tendências de encarceramento”.<sup>10</sup> No entanto, essas tendências poderiam ser alteradas por eventuais modificações legislativas, culturas judiciais e clamores populares de natureza retributiva e punitiva.

22. Finalmente, considerou relevante e indispensável a efetiva atuação do Poder Judiciário na promoção de revisões processuais dos internos do IPPSC, na racionalização do total de entradas, na consideração da possibilidade de conceder prisão domiciliar e na aplicação de penas e medidas alternativas.

23. Os **representantes** dos beneficiários criticaram a decisão do Estado de abordar, em seus relatórios, o sistema penitenciário do Rio de Janeiro como um todo, em lugar de considerar a situação específica do IPPSC. Afirmaram que se trata de uma estratégia utilizada à luz da completa omissão do Estado de cumprir as medidas provisórias ordenadas pela Corte.

24. Afirmaram que a situação de superlotação carcerária vem se agravando paulatinamente no IPPSC. Em 1º de fevereiro de 2018, a população carcerária era de 3.634 detentos, ou seja, 1.935 detentos acima do número de vagas do IPPSC. Em 6 de março de 2018, a população do IPPSC havia aumentado novamente, passando agora para 3.766 detentos, o que significa um excesso de 2.067 detentos em relação ao número de vagas do estabelecimento.

25. Os representantes destacaram o fato de que o número de indivíduos que ingressam na unidade carcerária é maior do que o número de pessoas que a deixam. Afirmaram que, caso essa tendência seja mantida, jamais será alcançada a capacidade ocupacional máxima do IPPSC, de 1.699 detentos.

26. Os representantes informaram a Corte de que, embora não tenha sido formalmente extinto, o recém-criado Comitê Colegiado do Tribunal de Justiça já não existe nem tampouco funciona. Essa informação lhes teria sido prestada de maneira verbal na reunião com o GMF-RJ.

27. Os representantes também comentaram sobre as atividades dos dois subcomitês instituídos sob a égide do Comitê Colegiado. Segundo eles, somente o COPEP, responsável por traçar diretrizes para diminuir o ingresso de presos em prisão preventiva no sistema penitenciário, registrou uma intensa atividade e propiciou a expansão das audiências de

---

<sup>10</sup> República Federativa do Brasil, Diagnóstico Técnico – Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, Anexo ao relatório de 25 de maio de 2018, p. 7.

custódia para todo o território do Estado do Rio de Janeiro. O COMEP, responsável por preparar estratégias de redução do número de detentos já condenados, estratégias essas que poderiam afetar o IPPSC, se reuniu somente duas vezes, em março e maio de 2017.

28. Os representantes criticaram a omissão do Estado ao não preparar um plano estratégico para a redução da população carcerária, como o solicitado pela Corte na resolução de 31 de agosto de 2017. Ressaltaram que foram os próprios representantes que formularam esse plano, intitulado Plano de Redução Quantitativa da Superlotação Carcerária do IPPSC (Plano IPPSC).

29. Em 8 de março de 2018 os representantes se reuniram com o GMF-RJ, com a finalidade de apresentar o referido Plano IPPSC. Nessa reunião, apresentaram duas propostas para reduzir a superlotação dessa unidade carcerária, a saber: i) a concessão de benefícios penitenciários temporariamente antecipados, principalmente a liberdade condicional e a progressão para o regime aberto na modalidade de prisão domiciliar; e ii) a proibição de ingresso de novos detentos na unidade.

30. O GMF-RJ apresentou reparos, com relação à elaboração de uma recomendação para os juízes, quanto a que sejam aplicadas as medidas indicadas nas propostas antes mencionadas. Segundo os representantes, o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro afirmou que a aplicação de tais medidas dependeria de uma decisão superior.

31. O GMF-RJ apresentou duas propostas próprias para reduzir a superlotação carcerária do IPPSC: i) a construção de um pavilhão com capacidade para abrigar 500 detentos no IPPSC; ii) a conclusão de obras para criar um novo estabelecimento carcerário.

32. Os representantes recusaram a primeira proposta do GMF-RJ, afirmando que, caso fosse adotada, deveria haver uma simultânea proibição judicial do ingresso de novos detentos na unidade penitenciária, evitando o aumento quantitativo da população carcerária. Os representantes alegaram que, em resposta, o GMF-RJ afirmou que essa proibição jamais ocorrerá.

33. Além disso, os representantes formalizaram 337 pedidos de liberdade condicional antecipada, em favor dos detentos do IPPSC que cumpririam o prazo para a concessão desse benefício em 2018. Observaram que, caso essas solicitações fossem atendidas, quase 10% do contingente populacional do IPPSC deixaria o estabelecimento. No entanto, esses pedidos vêm sendo sumariamente recusados, sob o argumento de que não se completou o prazo estabelecido para conceder a liberdade condicional.

34. Nesse cenário, os representantes denunciaram a recusa 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, de 13 de fevereiro e de 31 de agosto de 2017. Alegaram que é o Poder Judiciário a fonte principal e primária de descumprimento das medidas provisórias.

35. Também observaram que, após a intervenção federal, foi editado o Decreto nº 4, de 27 de abril de 2018. Esse decreto modificou o perfil criminológico de 12 estabelecimentos do parque carcerário do Estado do Rio de Janeiro, levando em conta, entre outros fatores, a superlotação dessas unidades penitenciárias. O IPPSC não se encontra entre os estabelecimentos objeto do Decreto nº 4/18.

36. Finalmente, pediram à Corte que, diante da flagrante omissão do Estado brasileiro em cumprir as medidas provisórias ordenadas em 2017, determine medidas mais concretas e objetivas, capazes de produzir efeitos práticos. Nesse sentido, apresentaram à Corte duas sugestões de ordens mais concretas, quais sejam: i) 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.

## **B. Mortes recentes**

37. A resolução de 31 de agosto de 2017 ordenou ao Estado que “determine e informe [...] as causas de todas as mortes de internos que [ocorreram] durante a vigência dessas medidas de proteção, e sobre isso informe a Corte”.<sup>11</sup> Também determinou que o Estado adote imediatamente “todas as medidas necessárias para evitar que ocorram mais mortes no IPPSC” e que informe a Corte, “de maneira pormenorizada e precisa, sobre as ações concretas tomadas para prevenir mais óbitos de pessoas beneficiárias”.<sup>12</sup>

38. O Estado informou que foi instaurado um procedimento para investigar as mortes recentemente ocorridas no IPPSC, a fim de determinar uma eventual responsabilidade de servidores.

39. Também informou que a Assessoria de Direitos Humanos e de Minorias do Ministério Público e a Promotoria de Tutela Coletiva do Sistema Prisional vêm elaborando uma planilha que busca compilar os dados referentes aos óbitos ocorridos no interior do sistema prisional. Essa planilha será discutida com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o que servirá para a realização de um estudo *causa mortis* no sistema prisional e para o aperfeiçoamento do monitoramento.

40. O Diagnóstico Técnico informou que ocorreram 56 mortes entre 2016 e o primeiro trimestre de 2018. Em sua grande maioria, essas mortes foram classificadas como decorrentes de doença ou motivo não informado. Falta aos relatórios informação mais precisa sobre a natureza das doenças que vêm ocasionando um número elevado de mortes. O Diagnóstico reconhece que o acesso a uma informação mais precisa possibilitaria a adequação das medidas de profilaxia e tratamento.

41. O Diagnóstico Técnico também ressaltou a necessidade de imprimir maior rapidez às investigações e classificar de modo coerente as mortes na unidade, além de prestar informação sobre as razões dos falecimentos aos familiares.

42. Os **representantes** fizeram notar que, desde a visita *in situ* da Corte ao IPPSC, realizada em 19 de junho de 2017, 14 novos óbitos ocorreram na unidade carcerária. Dez dessas mortes ocorreram entre janeiro e junho de 2018.

---

<sup>11</sup> *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 71.

<sup>12</sup> *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 71.

43. Os representantes salientaram que houve uma redução de mortes em 2017 (20 óbitos), em relação a 2016 (32). No entanto, afirmaram que o IPPSC continua liderando o *ranking* das unidades penitenciárias com mais presos mortos.

44. Os representantes observaram, com preocupação, o projeto de Lei Nº 1919/16, em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). Esse projeto de lei busca restringir o acesso de pessoas privadas de liberdade aos hospitais públicos do Rio de Janeiro. Os representantes argumentaram que esse projeto de lei se torna particularmente preocupante em virtude de só existir um hospital penitenciário para aproximadamente 51.000 detentos.

### **C. Condições de detenção e infraestrutura**

45. Na resolução de 31 de agosto de 2017, a Corte salientou que o Estado tem o dever de “procurar as condições de detenção mínimas compatíveis com [a] dignidade [das pessoas privadas de liberdade], o que implica prover pessoal capacitado e em número suficiente para assegurar o adequado e efetivo controle, custódia e vigilância do centro penitenciário”.<sup>13</sup> Além disso, ordenou ao Estado que adote imediatamente as medidas necessárias para proteger a vida e a integridade de todas as pessoas que se encontrem no IPPSC, “inclusive os agentes penitenciários, os funcionárias e os visitantes”.<sup>14</sup>

46. O Estado informou que estão em curso uma investigação civil e ações civis públicas relacionadas às condições estruturais penitenciárias. Também informou a Corte sobre a existência de uma proposta preliminar para realizar “autoinspeções” das unidades penitenciárias, com identificação do estado de conservação e das medidas de intervenção necessárias. O objetivo da proposta seria estabelecer critérios de prioridade ante a escassez de recursos orçamentários.

47. Especificamente em relação ao IPPSC, o Estado informou que vem tramitando o processo administrativo para a reforma dos pavilhões A, B, C, D e E. Até maio de 2018, o processo se encontrava no setor de orçamentos da SEAP/RJ. Informou também que se encontra em etapa de instrução a Ação Civil Pública 0252862-39.2012.8.19.0001, promovida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, destinada à reforma do IPPSC.

48. O Diagnóstico Técnico apresentado pelo Estado introduziu dados relevantes sobre as condições de detenção e infraestrutura do IPPSC. Entre outros, afirmou que o IPPSC não dispõe de uma ala separada para pessoas idosas e LGBTI, e que nem todos os presos possuem colchões. Tampouco há suficiente distribuição de uniformes, calçados, roupa de cama e toalhas para o grande número de internos da unidade carcerária.

49. O Diagnóstico Técnico registra que são insuficientes a incidência do sol e a ventilação cruzada nas celas, e observa que não há água quente disponível na unidade carcerária. Também destacou a ausência de um plano de prevenção e combate de incêndios no Instituto e a escassez de equipamentos para essa finalidade.

50. Os **representantes**, por sua vez, afirmaram que as condições materiais de detenção do IPPSC permanecem inalteradas. Além disso, tomaram nota do relatório técnico elaborado pelo Corpo de Bombeiros, após a inspeção realizada em 11 de outubro de 2016 no IPPSC. De acordo com esse relatório técnico, o IPPSC não dispunha de sistemas de sinalização de

---

<sup>13</sup> *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 83.

<sup>14</sup> *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Dispositivo 1.

incêndio, de iluminação de emergência, de detecção de incêndio ou de alarme ou avisadores. A unidade tampouco dispunha de um manual de segurança em que figurassem as manutenções preventivas e corretivas ou um plano de escape. O relatório também concluiu que as mangueiras e os hidrantes do IPPSC não estavam em condições de uso, que as caixas de incêndio não estavam sinalizadas, que as portas não tinham ferragens antipânico e que as saídas de emergência não estavam destravadas. O relatório registra ainda que o número de pessoas na unidade carcerária não era compatível com a capacidade, e que os funcionários do estabelecimento não haviam sido treinados para uma situação de emergência.

51. Os representantes também fizeram referência ao relatório do Sindicato dos Servidores do Sistema Penal do Estado do Rio de Janeiro (SINDSISTEMA) sobre as condições de trabalho dos agentes penitenciários do IPPSC. Esse relatório concluiu que o número ideal de inspetores de segurança penitenciária no IPPSC seria de 33 inspetores. O atual contingente que trabalha na unidade carcerária, segundo o SINDSISTEMA, conta com um efetivo funcional de nove inspetores em cada turno, os quais "têm que atender às demandas do efetivo carcerário de mais de três mil detentos (regime semiaberto), livres no pátio da unidade carcerária das oito da manhã às dezesseis horas".<sup>15</sup>

52. O relatório do SINDSISTEMA destacou a necessidade de adequação das instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias. Ressaltou a instável rede elétrica e o risco de incêndio em virtude do cabeamento elétrico exposto. Além disso, chamou a atenção para a falta de manutenção dos extintores de incêndio bem como para a falta de visibilidade durante as inspeções no interior das celas, causada pela ausência de iluminação e de ventilação natural.

53. O SINDSISTEMA afirmou que não há novas medidas adotadas pelo Estado para proteger a vida e a integridade física dos agentes penitenciários. Além disso, considerou a superlotação o maior problema do IPPSC, com efeitos altamente prejudiciais na rotina da unidade carcerária, causando riscos à segurança e à vigilância dentro do IPPSC.

#### **D. Informação solicitada ao Estado**

54. Na resolução de 31 de agosto de 2017, a Corte solicitou ao Estado que elaborasse um Diagnóstico Técnico e, com base nos resultados desse Diagnóstico, um Plano de Contingência "para a reforma estrutural e de redução da superpopulação e da superlotação no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho".<sup>16</sup>

55. O Estado apresentou à Corte o Diagnóstico Técnico, juntamente com seu relatório de 25 de maio de 2018, sobre o cumprimento das medidas provisórias.

56. O Estado justificou a não elaboração de seu Plano de Contingência com a expedição do decreto de intervenção federal no Rio de Janeiro, em 2018, bem como com as mudanças institucionais ocorridas nesse período. Devido à intervenção, o sistema penitenciário do Rio de Janeiro passou a ser dirigido pelo governo federal. A isso se somou o fato de que o DEPEN, originalmente vinculado ao Ministério da Justiça, passou a integrar o recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança Pública (MESP). Segundo o Estado, esses fatores teriam ocasionado o adiamento da elaboração do Plano de Contingência do IPPSC

57. O Estado afirmou estar avaliando o momento oportuno para a realização de uma visita *in loco* ao IPPSC, para elaborar o Plano de Contingência.

---

<sup>15</sup> Relatório do Sindicato dos Servidores do Sistema Penal do Estado do Rio de Janeiro, 6 de fevereiro de 2018, p. 1.

<sup>16</sup> Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 28.

## **E. Considerações da Corte**

58. A Corte toma nota dos esforços envidados pelo Estado, principalmente a elaboração do Diagnóstico Técnico solicitado em sua última resolução sobre o presente assunto.

59. A Corte também toma nota do compromisso expresso pelo Brasil, no qual se refere à melhoria das condições das pessoas privadas de liberdade nos diferentes centros penitenciários do país, especialmente no Estado do Rio de Janeiro. No entanto, a Corte observa que, no âmbito dessas medidas provisórias, a situação dos beneficiários continua sendo muito preocupante no que se refere a todas as áreas mencionadas e exige mudanças estruturais urgentes.

60. A seguir, a Corte formulará, nestas medidas provisórias, considerações específicas sobre os principais temas de preocupação: mortes recentes, infraestrutura e situação de superlotação e superpopulação do IPPSC.

### **Sobre as mortes ocorridas no IPPSC**

61. A Corte lamenta as recentes mortes de internos do IPPSC e considera sumamente grave que isso tenha ocorrido apesar da vigência das presentes medidas provisórias. Expressa preocupação com o elevado número de mortes ocorridas dentro do IPPSC, nos primeiros meses de 2018, bem como com a ausência de informação precisa e detalhada sobre as causas dos óbitos ocorridos na unidade. Ressalta 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, em relação a suas obrigações de respeitar e garantir o direito à vida e à integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade no IPPSC.

62. A Corte solicita ao Estado que conclua, 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 que adote, sem maiores delongas, as sugestões constantes de seu próprio Diagnóstico Técnico: i) a realização de investigações mais céleres; ii) a classificação coerente do número de mortes no interior do IPPSC; e iii) a prestação de informações aos familiares sobre as razões dos falecimentos.

63. É imperativo que o Estado determine as causas de todas as mortes de internos que ocorreram durante a vigência das presentes medidas de proteção, e sobre isso informe a Corte, independentemente de sua indiscutível obrigação de esclarecer aquelas que tenham ocorrido antes. Além disso, o Estado deve tomar imediatamente todas as medidas necessárias para evitar que ocorram mais mortes no IPPSC. A Corte também solicita ao Estado que informe, de maneira detalhada e precisa, sobre as ações concretas executadas para prevenir mais óbitos de pessoas beneficiárias. O Tribunal recorda que não basta que o Estado adote determinadas medidas de proteção, mas que é necessário que sua implementação efetiva elimine o risco para as pessoas cuja proteção se pretende.<sup>17</sup>

64. A Corte reitera que, quando uma pessoa sob a jurisdição de um Estado Parte na Convenção Americana é beneficiária de medidas provisórias, o dever geral desse Estado de respeitar e garantir os direitos humanos consagrados na Convenção se vê aumentado, devendo, assim, haver um especial e devido cuidado de proteção.<sup>18</sup> Nesse sentido, a fim de

---

<sup>17</sup> Cf. *Assunto Juan Almonte Herrera e outros*. Medidas Provisórias a respeito da República Dominicana. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 24 de março de 2010, Considerando 16; *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 67.

<sup>18</sup> Cf. *Caso Velásquez Rodríguez*. Medidas Provisórias a respeito de Honduras. Resolução da Corte Interamericana de

conferir eficácia às presentes medidas provisórias, o Estado deve erradicar concretamente os riscos de morte e danos à integridade pessoal dos internos. Para que isso ocorra, as medidas que sejam adotadas devem incluir aquelas voltadas diretamente para proteger os direitos à vida e à integridade dos beneficiários, particularmente em relação às deficientes condições de acesso à saúde bem como às condições de segurança e controles internos do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.<sup>19</sup>

## **Sobre a infraestrutura**

65. A Corte toma nota de que o Diagnóstico Técnico apresentado pelo Estado reforça o que se verificou em sua visita *in situ* realizada ao IPPSC, em junho de 2017. Percebe-se, assim, que o Estado não adotou medidas concretas e efetivas para mudar, de modo significativo, os problemas de infraestrutura da unidade carcerária.

66. Observa com apreensão a informação prestada pelo Estado de que o IPPSC não possui ala separada para pessoas idosas e LGBTI. Além disso, expressa preocupação com a ausência de um plano de prevenção e combate de incêndios no IPPSC bem como com a precária estrutura da unidade carcerária para atender a uma situação de emergência, conforme deixa claro o relatório técnico de 2016, elaborado pelo Corpo de Bombeiros. Solicita ao Estado que tome, com urgência, medidas para garantir a segurança dos detentos e agentes penitenciários em uma eventual situação de emergência.

67. A Corte considera alarmante o fato de que o IPPSC só disponha de nove pessoas encarregadas da segurança de um centro penal que abriga uma população de mais de 3.800 pessoas. Reitera que, em centros de detenção como o IPPSC, o Estado se encontra em posição especial de garante dos direitos das pessoas ali encarceradas, porquanto exerce um controle total sobre elas.<sup>20</sup> Em virtude disso, o Estado deve, de maneira imediata, tomar as medidas necessárias para assegurar o adequado controle do centro e assegurar que não se origine violência, ameaça ou danos à integridade pessoal dos detentos.

68. A Corte também expressa preocupação em relação às condições materiais de detenção do estabelecimento, como a ausência de colchão para todos os detentos, uniformes, calçado, roupa de cama e toalhas, além de iluminação e ventilação adequadas nas celas. Destaca que essa situação é incompatível com as condições mínimas de tratamento dos presos, previstas no direito interno do Estado brasileiro (mais especificamente, nas resoluções Nº 14/1994 e 09/2011 do CNPCP<sup>21</sup>), nas Regras de Mandela, das Nações Unidas,<sup>22</sup> e nos Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.<sup>23</sup>

---

Direitos Humanos, de 15 de janeiro de 1988, Considerando 13; *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerandos 67 e 69.

<sup>19</sup> Cf. *Assuntos de Determinados Centros Penitenciários da Venezuela, Centro Penitenciário da Região Centro Ocidental (Prisão de Uribana)*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 13 de fevereiro de 2013, Considerando 15; *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 70.

<sup>20</sup> Cf. *Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas a respeito do Brasil*. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 14 de novembro de 2014, Considerando 17; *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 84.

<sup>21</sup> Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), *resolução Nº 14/1994*, de 11 de novembro de 1994. CNPCP, *resolução Nº 09/2011*, de 18 de novembro de 2011.

<sup>22</sup> Organização das Nações Unidas. *Regras de Mandela: Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento dos Reclusos*, de 18-22 de maio de 2015, Regras 19 a 21.

<sup>23</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.131 Doc. 38, de 13 de março de 2000, Princípio XII.

69. A Corte insta o Estado a que adapte as condições de infraestrutura do IPPSC àquelas minimamente necessárias para oferecer uma vida digna aos detentos. Em concordância com a jurisprudência constante deste Tribunal, a Corte ressalta que os Estados devem abster-se de criar condições incompatíveis com a existência digna das pessoas privadas de liberdade.<sup>24</sup> O Estado, portanto, deve tomar medidas concretas para, entre outros aspectos, implementar o disposto na Lei Nº 7.210/84 e garantir que os internos gozem dos direitos que a citada norma lhes concede.

### **Sobre a situação de superpopulação e superlotação**

70. A Corte aplaude os esforços do Estado por aumentar a eficácia do controle judicial das detenções, mediante audiências de custódia, bem como o reconhecimento expresso do Brasil em relação à necessidade de recorrer, com maior frequência, a medidas alternativas ao encarceramento.

71. Além disso, toma nota do pedido do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ao GMF-RJ para que seja avaliada a pertinência de um esforço concentrado para a aplicação da Súmula Vinculante Nº 56 em favor das pessoas custodiadas no IPPSC.

72. A Corte observa com preocupação o fato de que o Estado dispõe de apenas sete juízes de execução penal no Estado do Rio de Janeiro para acompanhar o cumprimento de pena e o regime de execução de mais de 50 mil pessoas privadas de liberdade. Esse número de juízes é evidentemente insuficiente para garantir um efetivo controle judicial das detenções e para acompanhar prontamente a situação processual de todos os detentos.

73. Também ressalta o papel central do Poder Judiciário no combate à superlotação do IPPSC. Reitera que todos os órgãos de um Estado Parte na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, inclusive os juízes, são vinculados à Convenção e obrigados a zelar pelo cumprimento de suas disposições bem como pela observação das medidas ordenadas pela Corte.

74. O Tribunal toma conhecimento da afirmação enviada pelos representantes em relação à extinção do recém-criado Comitê Colegiado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, solicita ao Estado informação a esse respeito, bem como em relação às medidas adotadas pelo Comitê para reduzir a superlotação do IPPSC. Caso o Comitê Colegiado efetivamente tenha sido extinto, a Corte solicita que o Estado a ela comunique que órgão estatal atualmente é responsável pelas atribuições anteriormente exercidas pelo Comitê.

75. Além disso, a Corte toma nota da informação enviada pelo Brasil sobre a redução considerável do excedente carcerário do IPPSC, no ano de 2017. No entanto, observa que não houve redução do total da população carcerária do Instituto. Ao contrário, apesar das medidas provisórias ordenadas pela Corte, a população do IPPSC continua aumentando. Com base nas informações enviadas à Corte pelo Estado e pelos representantes, percebe-se que a situação de superlotação do IPPSC continua se agravando, embora em menor ritmo que no ano de 2017, em comparação com o ano anterior.

76. A Corte faz notar que os alegados obstáculos orçamentários do Estado do Rio de Janeiro e as mudanças institucionais decorrentes do decreto de intervenção federal não podem ser usados como desculpa para que se descumpram estas medidas provisórias.

---

<sup>24</sup> Cf. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C Nº 149, par. 125 e 138; *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 85.

## A atual situação dos presos no IPPSC

77. A Corte não pode deixar de observar que, apesar do tempo transcorrido, as medidas antes dispostas não possibilitaram a melhoria concreta das condições de detenção das pessoas que se encontram privadas de liberdade no IPPSC do Rio de Janeiro.

78. A Corte verifica que essas pessoas sofrem as consequências de uma superpopulação com densidade próxima dos 200%, quando os critérios internacionais - como o do Conselho da Europa - salientam que ultrapassar 120% implica superpopulação crítica.

79. Conforme os conhecimentos elementares em matéria penitenciária e o verificado até o presente, reconhecido inclusive pelo Estado, essas consequências se traduzem principalmente em:

- i. atenção médica ínfima, com uma médica a cargo de mais de três mil presos, quando a OMS/OPAS considera que, no mínimo, deve haver 2,5 médicos por 1.000 habitantes para prestar os mais elementares serviços em matéria de saúde à população livre;<sup>25</sup>
- ii. mortalidade superior à da população livre;
- iii. carência de informação acerca das causas de morte;
- iv. falta de espaços dignos para o descanso noturno, com superlotação em dormitórios, verificada *in situ*;
- v. insegurança física por falta de previsão de incêndios, em particular com colchões não resistentes ao fogo, verificada *in situ*;
- vi. insegurança pessoal e física decorrente da desproporção de pessoal em relação ao número de presos.

80. Com respeito a essa desproporção, a experiência penitenciária e os critérios internacionais mostram que se trata de um dado de fundamental importância para caracterizar qualquer instituição penal. Os peritos internacionais costumam ressaltar que não deve haver mais de 12 presos por funcionário, uma vez que o pessoal trabalha por turnos e o cálculo da *ratio* funcionário/preso deve ser efetuado multiplicando-se pelo número de turnos. Embora o Brasil não disponha de normas em âmbito interno que regulamentem especificamente a proporção de agentes penitenciários por presos em regime semiaberto, a Corte toma nota dos critérios adotados mediante a resolução N<sup>o</sup> 1/2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, para o regime fechado, como parâmetro importante.

81. O escassíssimo pessoal de inspeção do IPPSC mostra que o controle exercido por esse pessoal só pode ser mínimo e, em alguns momentos ou lugares do extenso presídio, pouco menos de inexistente. Desse modo, produz-se o indesejável fenômeno de o controle efetivo da ordem interna do instituto ficar, em boa medida, nas mãos dos próprios presos, ou seja, não é exercido pela autoridade penitenciária, mas depende dos grupos de convivência internos, em geral os mais violentos, organizados para a sobrevivência ou para a autodefesa, que se impõem aos demais presos pela força e estabelecem diretrizes de conduta obrigatórias que estes devem introjetar, e que são completamente inadequadas para a posterior convivência na sociedade livre.

82. De fato, a baixa *ratio* funcionário/preso mostra que o Estado não controla por completo a ordem do instituto ou, dito de outra maneira, que a delegaria por omissão aos próprios presos, com as consequências de deterioração e violência que a experiência apresenta.

---

<sup>25</sup> Disponível em <https://datos.bancomundial.org/indicadores/SH.MED.PHYS.SZ>.

## **Visão jurídico-convencional da situação**

83. Nas condições antes mencionadas, 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.

86. É impossível que esse objetivo seja cumprido quando os presos ficam imersos em uma ordem interna controlada por grupos de força que, conforme se sabe, por sua natureza, impõem diretrizes de conduta violentas que, tanto nos grupos que exercem o poder como nos que a eles devem se submeter, são claramente inclinadas a condicionar novos desvios de conduta em sua futura vida livre.

87. A deterioração das condições carcerárias, até o extremo de resultar em uma pena no mínimo degradante, afeta a autoestima do preso e, por conseguinte, o condiciona à introjeção de normas de convivência violentas, completamente inadequadas ao comportamento pacífico e respeitoso do direito na convivência livre.

88. Desse modo, uma violação prolongada do artigo 5.6 da Convenção Americana coloca em grave risco os direitos de todos os habitantes, uma vez que os presos em um estabelecimento regido por grupos violentos dominantes sofrerão agressões e humilhações que, em boa parte deles, quando saíam, com grave deterioração de sua subjetividade e autoestima, provocarão um alto risco de reprodução de violência com desvios criminosos inclusive mais graves que aqueles que motivaram a prisão.

89. Embora, por um lado, uma violação do artigo 5.2 da Convenção Americana infrinja os direitos das pessoas privadas de liberdade, por se tratar de uma pena no mínimo degradante, por outro lado, a violação do artigo 5.6 condicionaria futuras reincidências ou recaídas no crime, que põem em risco os direitos de todos os habitantes.

## **As alternativas propostas em casos como o presente**

90. Situações de grave deterioração das condições de privação de liberdade ocorreram reiteradamente nos países membros da Organização dos Estados Americanos. Há mais de quatro décadas a justiça da Califórnia considerou justificado ou escusado o descumprimento da pena por evasão ante uma situação carcerária similar, por parte de um preso que foi vítima de uma agressão homossexual.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> The People, Plaintiff and Respondent, v. Marsha Lovercamp, Defendant and Appellant. Docket N° 6280. Court of Appeals of California, Fourth District, Division Two. December 11, 1974.

91. Toda pena privativa de liberdade e qualquer privação de liberdade, ainda que a título preventivo ou cautelar, implica necessariamente uma cota de dor ou aflição inevitável. Não obstante isso, essa dor ou aflição se reduz basicamente às inevitáveis consequências da restrição de movimento da pessoa, à necessária convivência imposta por uma instituição integral e ao respeito aos regulamentos, indispensáveis para a conservação da ordem interna do estabelecimento.

92. Quando as condições do estabelecimento se deterioram até dar lugar a uma pena degradante como consequência da superpopulação e de seus efeitos antes mencionados, o conteúdo aflitivo da pena ou da privação de liberdade preventiva aumenta numa medida que se torna ilícita ou antijurídica.

93. As soluções jurídicas que se postulam para o caso em que o agravamento das condições de privação de liberdade seja tão extremo que constitua violação do artigo 5.2 da Convenção Americana ou de seus equivalentes constitucionais nacionais, em virtude de essa pena impor uma dor ou aflição que exceda em muito aquilo que é inerente a toda pena ou privação de liberdade, foram basicamente duas:

- i. que se proceda, conforme propõem alguns, à direta liberação dos presos, considerando que é intolerável que um Estado de Direito execute penas que são, no mínimo, degradantes;<sup>27</sup>
- ii. que, de algum modo, como alternativa, se provoque uma diminuição da população penal, em geral mediante um cálculo de tempo de pena ou de privação de liberdade, que abrevie o tempo real, atendendo ao maior conteúdo aflitivo, decorrente da superpopulação penal.

94. A Corte considera ilustrativo levar em conta as sentenças mais significativas que, em situações como a presente, pronunciaram três máximas instâncias judiciais de Estados membros da Organização de Estados Americanos e o Tribunal Europeu de Direitos Humanos, porque indicam um caminho intermediário prudente ante a opção antes citada, o que certamente contribuirá para que se encontre uma solução razoável para o presente caso, compatível com esses antecedentes continentais e internacional.

### **Sentença da Corte Constitucional da Colômbia**

95. A Corte Constitucional da Colômbia, diante da superpopulação penal generalizada nas prisões dessa República,<sup>28</sup> ressaltou a gravidade dessa superlotação do seguinte modo.

<sup>27</sup> Ver, nesse sentido, Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 56, de 8 de agosto de 2016: "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". Precedente Interpretativo: "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]. Também Jesús-María Silva Sánchez, *Malum passionis. Mitigar a dor do Direito Penal*, Barcelona, 2018, p. 154, e bibliografia ali citada.

<sup>28</sup> Disponível em <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>.

“Os problemas mais importantes de uma prisão, e o caso colombiano não é exceção, consistem em poder cumprir seus compromissos básicos e principais, como, por exemplo, controlar as pessoas que cometem grandes crimes contra a sociedade, neutralizar sua ação e ressocializá-las para que possam viver novamente em uma sociedade livre e democrática, fundada no respeito à dignidade de todo ser humano. No entanto, a superlotação é o primeiro problema a resolver, pelo efeito nefasto que exerce sobre qualquer dos problemas básicos da prisão. O efeito potenciador e amplificador das dificuldades da superlotação leva a que seja o primeiro problema a resolver, a questão que exige atenção imediata e urgente, uma vez que, se não é superada, dificilmente será possível conseguir avanços importantes, eficientes e sustentáveis em qualquer outra área. Como se mostrou e sustentou várias vezes, a superlotação aumenta os riscos à saúde, as possibilidades de doenças e contágios, a probabilidade de que não haja suficientes médicos para atender às pessoas ou para que haja maiores restrições de acesso aos bens e à dotação básica para a subsistência. Maior risco de conflitos violentos, menos capacidade da Guarda para evitá-los ou a impossibilidade física da realização de visitas por parte de familiares e amigos; para mencionar apenas alguns dos principais fatores de violação e ameaça aos direitos fundamentais que se agudizam com a superlotação.”

96. Ante as soluções propostas para o problema, em especial a que se pretende com a construção de novas prisões, a Corte colombiana salientou que não é o caminho idôneo para esse efeito, nos termos seguintes.

“Da informação prestada no processo, a Sala conclui que é muito provável que seja necessário construir novos centros de reclusão para atender à demanda existente, podendo substituir velhos estabelecimentos que hoje em dia não podem continuar funcionando, dado a grave deterioração em que se encontram. Não obstante isso, dos diagnósticos apresentados, também é possível concluir que a superlotação não exige somente, para sua solução, a construção de novos centros para privar da liberdade as pessoas. A evidência de que existem pessoas que estão encarceradas, apesar da existência de razões constitucionais e legais para que tivessem sido postas em liberdade (pela idade que têm, porque sofrem de grave doença terminal ou porque o respectivo juiz de execução de penas e medidas de segurança não fez tramitar seu pedido de liberdade justificada, entre outras razões), mostra que não se trata exclusivamente de uma questão de ter de construir mais presídios. Esse caminho supõe que o número de todas as pessoas encarceradas em prisão é exatamente o que deve ser e, portanto, a única opção é ter mais celas. A verdade é que nem todas as pessoas que estão na prisão deveriam estar lá, razão pela qual a solução para a superlotação não passa somente por dispor de novos lugares de reclusão, mas também por diminuir o número de pessoas que se encontram privadas da liberdade, isto é, diminuir a demanda social que se faz do cárcere e da prisão. Em outras palavras, a superlotação não se resolve só com mais prisões, mas também com menos prisão.”

97. A Corte Constitucional colombiana, com bom critério em face da emergência, resolveu que “uma pessoa privada da liberdade não adquire um direito constitucional de ser liberada, pelo fato de ter sido destinada a um lugar de reclusão que se encontra em situação de superlotação e que supõe, por si só, um atentado à dignidade humana”. Pondera que não cabe uma liberação automática da pessoa privada de liberdade nessas condições, dado que afetaria outros direitos fundamentais de vítimas e da população em geral, ou seja, que a situação de superlotação não gera automaticamente um direito subjetivo imediato de ser excarcerado. A esse respeito a Corte colombiana diz o que se segue:

“Os direitos, princípios e valores constitucionais envolvidos são múltiplos, e não podem ser desconhecidos pelo juiz de tutela. O direito das vítimas, o direito ao devido processo, o direito de viver em uma ordem justa, o direito das pessoas de que se condene e evite a prática de delitos ou o respeito às decisões judiciais dos juízes de constitucionalidade devem ser ponderados pelo juiz de tutela no momento de resolver essa solicitação apresentada pelos demandantes. Permitir a liberação implicaria uma ampla proteção dos direitos da

pessoa que se encontra acusada ou condenada, mas suporia, ao mesmo tempo, um amplo sacrifício dos direitos das vítimas dos atos criminosos dos quais é acusada ou pelos quais foi condenada. A resposta que se dê ao problema jurídico suscitado deve ponderar todos os valores, regras, princípios e direitos constitucionais que se encontram em tensão.”

98. Não obstante essa prudente advertência, em seguida a Corte Constitucional Colombiana considerou que “isto posto (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), é preciso esclarecer que, para enfrentar uma grave crise penitenciária e carcerária como a atual, em que a superlotação exerce um papel destacado, é necessário incluir políticas que favoreçam a liberdade e a excarceração, inclusive de forma maciça. O uso desmedido e exagerado da política criminal e penitenciária é insustentável em um estado social e democrático de direito, pelos custos que implica para os direitos fundamentais, para a coesão social e para os escassos recursos públicos de que se dispõe para cumprir os variados e múltiplos encargos e funções estatais. De tal sorte que, diante de estados de coisas penitenciários e carcerários contrários à ordem constitucional, devam-se implementar políticas que levem a que certas pessoas tenham o direito de ser excarceradas. Mas, se insiste, não se trata de uma questão automática. A decisão de excarceração deve considerar o caso que lhe é apresentado.”

99. Em síntese, a Corte Constitucional da Colômbia entendeu que a superpopulação penal se deve a um uso exagerado da privação de liberdade, que se deve reduzir conforme uma política e decisões judiciais prudentes de excarceração, não indiscriminadas, porque nega que haja um direito subjetivo automático à excarceração, mas reclama uma política de excarceração razoável, atendendo à particularidade dos casos, para fazer cessar uma situação constitucionalmente insustentável.

### **Sentença da Suprema Corte dos Estados Unidos**

100. A sentença significativa e específica mais ressonante do continente foi a pronunciada pela Suprema Corte dos Estados Unidos, em 23 de maio de 2011.<sup>29</sup>

101. As prisões da Califórnia tinham capacidade para cerca de 80.000 presos, mas a população penal chegava a 200% de densidade, ou seja, condições de superpopulação análogas às do IPPSC do Rio de Janeiro. Em *Coleman v. Brown* (arquivado em 1990), o Tribunal Distrital havia verificado que os presos com doenças mentais graves não recebiam atenção mínima e adequada. O encarregado da supervisão dos esforços destinados a remediar essa situação informou, mais de dez anos depois, que as condições da atenção de saúde mental nas prisões da Califórnia vinham se deteriorando devido ao aumento da superlotação. Em *Plata v. Brown*, apresentado em 2001, o Estado reconheceu que as deficiências na atenção médica nas prisões violavam os direitos dos presos, dispostos na Oitava Emenda, e dispôs uma medida cautelar. Em 2005, considerando que o Estado não havia cumprido a exigência judicial, o tribunal designou um *Interventor* para supervisionar os esforços estatais, que, em 2008, não foi além de descrever a continuação das deficiências causadas pela superlotação. Entendendo que não era possível resolver a situação sem reduzir a superlotação, os demandantes promoveram ante seus respectivos Tribunais Distritais a convocação de um tribunal de três juízes, facultado pela Lei de Reforma de Litígios nas Prisões, de 1995 (PLRA), para dispor reduções de população carcerária. Os juízes distritais admitiram o solicitado e os casos se localizaram em um único tribunal de três pessoas, que, depois de ouvir depoimentos

---

<sup>29</sup> Supreme Court of the United States, Nº: 09–1233, Edmund G. Brown Jr., Governor of California, et al., Appellants Vs. Marciano Plata et al. On Appeal from the United States District Courts for the Eastern District and the Northern District of California.

e verificar os fatos, ordenou à Califórnia que reduzisse sua população carcerária a 137,5% da capacidade projetada, no prazo de dois anos.

102. Ante a evidência de que a população carcerária teria de ser reduzida, porquanto não era possível aumentar a capacidade com novas construções, o tribunal ordenou ao Estado que formulasse um plano de cumprimento e o submetesse à sua aprovação.

103. O Estado da Califórnia recorreu à Suprema Corte dos Estados Unidos que, finalmente, por maioria de cinco votos, conformou o decidido pelo tribunal de três membros. O relator foi o Juiz Kennedy, que assim resumiu o caso.

Este caso surge de graves violações constitucionais no sistema penitenciário da Califórnia. As violações persistiram durante anos. Permanecem sem corrigir. O recurso chega a este Tribunal por uma ordem do Tribunal Distrital de três juízes, que ordena à Califórnia remediar duas violações contínuas da Cláusula de Castigos Cruéis e Inusuais, uma garantia vinculante para os Estados pela Cláusula de Devido Processo da Décima Quarta Emenda. As violações são objeto de duas ações coletivas em dois Tribunais do Distrito Federal. O primeiro envolve a classe de presos com transtornos mentais graves. Esse caso é o *Coleman Vs. Brown*. O segundo envolve os presos com doenças médicas graves. Esse caso é o *Plata Vs. Brown*. A ordem do Tribunal Distrital de três juízes é aplicável a ambos os casos.<sup>30</sup>

104. Resumiu a situação da seguinte maneira.

No momento do julgamento, as instalações penitenciárias da Califórnia abrigavam cerca de 156.000 pessoas, ou seja, quase o dobro do número para o qual as prisões da Califórnia foram projetadas, e a Califórnia ordenou reduzir sua população carcerária a 137,5% da capacidade projetada. Segundo o próprio cálculo do tribunal de três juízes, a redução da população solicitada poderia ser de até 46.000 pessoas. Embora o Estado tenha reduzido a população em, pelo menos, 9.000 pessoas durante a tramitação desse recurso, isso significa que se poderia solicitar uma redução adicional de 37.000 pessoas. Como se observará, não é necessário que a redução seja feita de maneira indiscriminada ou nesses números substanciais; caso sejam satisfatórios, formulam-se recursos alternativos ou meios para o cumprimento. O Estado pode empregar medidas, inclusive os créditos por bom comportamento e o encaminhamento de criminosos de baixo risco e violadores de aspectos técnicos de liberdade condicional a programas comunitários, que diminuirão o impacto da ordem. A redução da população potencialmente necessária é, no entanto, de alcance e extensão sem precedentes.<sup>31</sup>

No entanto, também o são as lesões contínuas e os danos resultantes dessas graves violações constitucionais. Durante anos, a atenção médica e de saúde mental oferecida nas prisões da Califórnia não cumpriu os requisitos constitucionais mínimos e tampouco atendeu às necessidades básicas de saúde dos reclusos. O resultado – o sofrimento e a morte desnecessários – foi bem documentado. Durante todo o transcurso dos anos durante os quais esse litígio esteve pendente, não se encontraram outros recursos suficientes. Os esforços por remediar a violação se viram frustrados pela grave superlotação no sistema penitenciário da Califórnia. Os benefícios a curto prazo na prestação de atendimento foram corroídos pelos efeitos a longo prazo de uma superlotação grave e generalizada.<sup>32</sup>

A superlotação superou os recursos limitados do pessoal da prisão; impôs demandas além da capacidade das instalações médicas e de saúde mental; e criou condições insalubres e inseguras que fazem com que seja difícil ou impossível progredir na prestação de atendimento. A superlotação é a "causa principal da violação de um direito federal", 18 USC §3626 (a) (3) (E) (i), especificamente os maus-tratos intensos e ilegais dos presos, mediante uma prestação de saúde médica e mental sumamente inadequada para seu

<sup>30</sup> Páginas 1 a 4 do parecer da Suprema Corte. Tradução da Secretaria.

<sup>31</sup> Tradução da Secretaria.

<sup>32</sup> Tradução da Secretaria.

cuidado. Este tribunal agora afirma que a PLRA autoriza o alívio concedido nesse caso e que o limite de população exigido pelo tribunal é necessário para remediar a violação dos direitos constitucionais dos presos. A ordem do tribunal de três juízes, sujeita ao direito do Estado de buscar sua modificação em circunstâncias apropriadas, deve ser confirmada.<sup>33</sup>

O grau de superlotação nas prisões da Califórnia é excepcional. As prisões da Califórnia são concebidas para abrigar uma população de pouco menos de 80.000 habitantes, mas, no momento da decisão do tribunal de três juízes, a população era quase o dobro. As prisões do estado haviam funcionado a cerca de 200% da capacidade projetada durante pelo menos onze anos. Os presos estão amontoados em espaços que não foram projetados para alojar presos nem destinados a isso. Até 200 prisioneiros podem viver em um ginásio, monitorados por tão somente dois ou três funcionários correcionais. App. 1337-1338, 1350; Ver Apêndice B, infra. Até 54 presos podem dividir um só banheiro. App. 1337.<sup>34</sup>

A superlotação também cria condições de vida inseguras e insalubres, que dificultam a prestação efetiva de atendimento médico e de saúde mental. Um médico especialista descreveu as habitações em ginásios ou salas de estar adaptados, onde um grande número de reclusos pode dividir só uns poucos banheiros e chuveiros, como "lugares de cultivo de doenças". 7 Juris. App. 102a. As condições de amontoamento promovem instabilidade e violência, o que dificulta que os funcionários penitenciários vigiem e controlem a população penitenciária. Num dia qualquer, pode ocorrer que presos da população geral da prisão adoeçam, passando a fazer parte da classe demandante; e a superlotação pode impedir o atendimento médico imediato necessário para evitar o sofrimento, a morte ou a propagação de doenças. Quando um prisioneiro foi agredido em um ginásio abarrotado, o pessoal da prisão nem sequer tomou conhecimento de que estava ferido a não ser várias horas depois de sua morte. Tr. 382. Viver em condições de superlotação, inseguras e insalubres pode fazer com que os presos com doenças mentais latentes piorem e desenvolvam sintomas manifestos.<sup>35</sup>

Numerosos especialistas declararam que a superlotação é a causa principal das violações constitucionais. O ex-diretor de San Quentin e o ex-secretário interino das prisões da Califórnia concluíram que a superlotação "torna praticamente impossível para a organização desenvolver e muito menos implementar um plano para oferecer aos reclusos a atenção adequada". Id., Em 83a. O ex-diretor executivo do Departamento de Justiça Criminal do Texas declarou que "tudo gira em torno da superlotação" e que "a superlotação é a causa principal das violações de atenção médica e de saúde mental". Id., Em 127a. O ex-chefe de correções na Pensilvânia, Washington e Maine declarou que a superlotação está "sobrecarregando o sistema em termos de números absolutos, em termos de espaço disponível, em termos de assistência médica". Ibid. E o atual secretário do Departamento de Correções da Pensilvânia declarou que "o maior fator que impede neste momento que a Califórnia seja capaz de prestar assistência médica e de saúde mental é a grave superlotação". Id., Em 82a.<sup>36</sup>

## **Sentença do Tribunal Europeu de Direitos Humanos**

105. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos se pronunciou sobre esse problema em sentença de 8 de janeiro de 2013, no *Caso Torregiani e outros Vs. Itália*. No parágrafo 65 dessa sentença o Tribunal destacou o que se segue.

O Tribunal salienta que, em geral, a privação de liberdade implica certos inconvenientes para o recluso. No entanto, lembra que o encarceramento não faz com que o prisioneiro perca os direitos consagrados na Convenção. Pelo contrário, em alguns casos, a pessoa encarcerada pode necessitar mais proteção, em virtude da vulnerabilidade de sua situação

---

<sup>33</sup> Tradução da Secretaria.

<sup>34</sup> Página 4 do parecer da Suprema Corte. Tradução da Secretaria.

<sup>35</sup> Tradução da Secretaria.

<sup>36</sup> Tradução da Secretaria.

e porque está totalmente sob a responsabilidade do Estado. Nesse contexto, o artigo 3 impõe às autoridades uma obrigação positiva de garantir que todos os reclusos se encontrem em condições compatíveis com o respeito à dignidade humana, que as disposições para implementar a medida não submetam a pessoa interessada a incômodo ou a uma prova de intensidade que exceda o inevitável nível de sofrimento inerente à detenção e que, levando em conta as necessidades práticas de encarceramento, a saúde e o bem-estar do detento estejam adequadamente assegurados (Kudła vs Poland [GC] , N° 30210/96, § 94, ECHR 2000-XI, Norbert Sikorski v. Polônia, citado anteriormente, § 131).

106. No parágrafo 88 afirmou: “Em geral, esses dados revelam que a violação do direito dos solicitantes de se beneficiar de condições de detenção adequadas não é consequência de incidentes isolados, mas que se deve a um problema sistêmico decorrente de um mau funcionamento crônico do sistema penitenciário italiano, que afetou muitas pessoas e ainda pode interessar a muitas outras no futuro (ver, *mutatis mutandis*, Broniowski Vs. Polônia, citado anteriormente, § 189). Segundo o Tribunal Europeu, a situação estabelecida no presente caso é, portanto, constitutiva de uma prática incompatível com a Convenção Europeia de Direitos Humanos (Bottazzi v. Italy [GC], n° 34884/97, § 22, ECHR 1999-V, Bourdov (n° 2), citado anteriormente, § 135)”.

107. No parágrafo seguinte, assim se expressou.

“Além disso, a natureza estrutural do problema identificado nos presentes casos se confirma pelo fato de que várias centenas de recursos foram interpostos contra a Itália para expor um problema de compatibilidade com o artigo 3 da Convenção, sobre condições carcerárias inadequadas vinculadas à superlotação. A prisão em vários presídios italianos se encontra atualmente pendente diante dela. O número desse tipo de recurso está em constante aumento”.

108. Em conclusão, no parágrafo 99, o Tribunal insta o Estado italiano e a ele formula solicitação nos termos abaixo.

O Tribunal conclui que as autoridades nacionais devem preparar imediatamente um recurso ou uma combinação de recursos que tenham efeitos preventivos e compensatórios e, de fato, garantir um remédio efetivo para as violações à Convenção, decorrentes da superlotação nas prisões da Itália. Esses recursos devem cumprir os princípios da Convenção, como se menciona em particular nesta sentença (ver, entre outros, os parágrafos 50 e 95 acima), e devem ser implementados dentro de um ano, a partir da data em que isto se tenha transformado em definitivo (ver, a título de comparação, Xenides-Arestis, § 40, e item 5 do dispositivo).

109. Essa sentença motivou na Itália um amplo debate sobre os meios que o Estado deveria arbitrar para dar cumprimento à sentença do Tribunal Europeu, entre os quais se salientam penas não privativas de liberdade, reformas processuais, derrogação de presunções de periculosidade, reforma da lei de entorpecentes, detenção domiciliar, *probation*, controle eletrônico, antecipação de liberações, etc., todas convergentes em definitivo na excarceração ou na redução de presos.<sup>37</sup>

### **Decisão do Supremo Tribunal Federal do Brasil**

110. Em uma última análise, a Corte considera fundamental fazer referência ao importante precedente da mencionada Súmula Vinculante N° 56, do Supremo Tribunal Federal do Brasil. As “súmulas vinculantes” têm sua base normativa no artigo 103-A da Constituição do Brasil,<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Cfr. *Emergenza Carceri. Radici remote e recenti soluzioni normative*, Atti del Convegno Teramo, 6 março 2014, a cura di Rosita Del Cocco, Luca Marafioti e Nico Pisani, Torino, 2014.

<sup>38</sup> Constituição Brasileira de 1988, Artigo 103-A: “Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por



113. Esta Corte constata que a decisão do Supremo Tribunal Federal do Brasil é meridianamente clara e não deixa margem a dúvidas de que, em casos de falta de vagas, ou seja, de superlotação e superpopulação, o Juiz da Execução Penal deve determinar a saída antecipada do preso, sua liberdade eletronicamente monitorada ou prisão domiciliar. A lógica jurídica dessa decisão é garantir que a pena do condenado não seja ilícita ou viole os direitos fundamentais da individualização da pena e a integridade pessoal do preso.

114. No entanto, compete aos juízes de execução penal determinar se o local de detenção é adequado ao regime de cumprimento de pena do condenado. A Corte Interamericana considera que a Súmula Vinculante 56 é plenamente aplicável como precedente obrigatório à situação dos beneficiários das presentes medidas provisórias, em razão dos fatos expostos na presente resolução e em resoluções anteriores do Tribunal.

### **Conclusões**

115. Assim como nas sentenças mencionadas, a eventual situação de violação do artigo 5.2 da Convenção Americana não pode ser resolvida, no presente assunto, mediante a espera da construção de novos estabelecimentos, uma vez que nem sequer foram projetados e, por outro lado, o próprio Estado alega falta de recursos, tanto em seus relatórios como por ocasião da visita *in situ*.

116. Das respostas oferecidas pelo Estado acerca da situação prisional geral, depreende-se que tampouco é possível apresentar solução para a atual situação por meio de traslados a outros estabelecimentos, porque estes não têm capacidade para receber presos, o que, caso se forcem esses traslados, geraria maior superpopulação em outros centros penitenciários, com o conseqüente risco de alterações da ordem, motins e resultados desastrosos para presos e funcionários. Isso mostra que persiste uma situação de risco de dano irreparável aos direitos à integridade pessoal e à vida dos beneficiários destas medidas provisórias, o que exige da Corte Interamericana a disposição de medidas concretas para preservar esses direitos fundamentais.

117. Por conseguinte, o único meio para fazer cessar a continuação da eventual situação ilícita frente à Convenção Americana consiste em procurar a redução da população do IPPSC.

118. A Corte considera que, pela circunstância de se tratar de um estabelecimento em particular e não da situação prisional geral do Estado, que não é matéria submetida à sua jurisdição, não é competente para influir na política criminal do Estado, mas tão somente na situação concreta do IPPSC e das pessoas ali alojadas. No entanto, isso não invalida a invocação dos antecedentes jurisprudenciais acima e a orientação prudente que deles se infere, ante a impossibilidade de arbitrar outra solução que a redução mesma da população do IPPSC.

119. A particularidade de estar diante da situação concreta de um estabelecimento penal, de toda forma, impõe à Corte a necessidade de ser mais precisa quanto às medidas concretas a adotar, dentro da prudente inspiração das linhas gerais que surgem das sentenças gerais a levar em conta como antecedentes jurisprudenciais criteriosos. Cumpre observar, entre outros aspectos, que, aparentemente, a assistência de saúde dos presos nas prisões californianas, pelo menos segundo o descrito pelo Juiz Relator da Suprema Corte Federal, não eram tão deficientes como as que se verificaram no IPPSC.

---

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.]

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 N.º 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.

122. Considera a Corte que a solução radical, antes mencionada, que se inclina pela imediata liberdade dos presos em razão da inadmissibilidade de penas ilícitas em um Estado de Direito, embora seja firmemente principista e quase inobjetoável na lógica jurídica, desconhece que seria causa de um enorme alarme social que pode ser motivo de males ainda maiores.

123. Cabe pressupor, de forma absoluta, que as privações de liberdade dispostas pelos juízes do Estado, a título penal ou cautelar, o foram no prévio entendimento de sua licitude por parte dos magistrados que as dispuseram, porque os juízes não costumam dispor prisões ilícitas. No entanto, são executadas ilicitamente e, por conseguinte, dada a situação que persiste, e que *nunca devia ter existido, mas existe*, ante a emergência e a situação real, o mais prudente é reduzi-las de forma que seja computado como pena cumprida o excedente antijurídico de sofrimento não disposto ou autorizado pelos juízes do Estado.

124. A via institucional para arbitrar esse cômputo, levando em conta como pena o excesso antijurídico de dor ou sofrimento padecido, deverá ser escolhida pelo Estado, conforme seu direito interno, não sendo a Corte competente para indicá-la. Obviamente, nesse processo decisório, os juízes internos devem dar cumprimento ao determinado pelo STF na Súmula Vinculante N.º 56 (Considerandos 110 a 114 *supra*). Não obstante isso, a Corte recorda que, conforme os princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Estado não poderá alegar descumprimento em virtude de obstáculos de direito interno.

125. A aplicação desse cômputo não exime tampouco o Estado da obrigação de redobrar esforços para que, inclusive com a redução populacional que provoque, obtenha condições dignas de execução penal para a população que não consiga a liberdade, em que pese computar-se como pena ou prevenção a parte antijurídica de sua execução.

126. A Corte tampouco exclui a possibilidade de que o Estado arbitre também outros meios substitutivos da privação de liberdade, a fim de contribuir para resolver a superpopulação do IPPSC, mas, nesse sentido, também insta o Estado a que envide o máximo esforço possível por fazer cessar a atual situação.

127. Não obstante o exposto, a Corte leva em conta que o dano emergente da eventual violação do artigo 5.6 da Convenção Americana teria ocorrido no plano da realidade, ou seja, a deterioração das pessoas privadas de liberdade as atinge de modo totalmente inverso ao

mencionado na Convenção Americana, a saber, as condições do IPPSC, longe de promover a reinserção social dos presos, com vistas a uma convivência pacífica e respeitosa da lei e dos direitos dos demais habitantes, em muitos casos teria exercido efeito contrário, reforçando o desvio de conduta das pessoas submetidas às observadas condições degradantes. Por lamentável que seja a consequência, o mal está feito, e é indispensável tê-lo presente e levá-lo em conta ao decidir acerca da medida a adotar no presente caso.

128. Os desvios de conduta provocados por condições degradantes de execução de privações de liberdade põem em risco os direitos e os bens jurídicos do restante da população, porque gera, em alguma medida, um efeito reprodutor de criminalidade. A Corte não pode ignorar essa circunstância e, pelo menos no que se refere aos direitos fundamentais, a ela se impõe formular um tratamento diferente para o caso de presos acusados de crimes ou supostos crimes contra a vida e a integridade física, ou de natureza sexual, ou por eles condenados, embora levando em conta que esses desvios secundários de conduta não ocorrem de maneira inexorável, o que exige uma abordagem particularizada em cada caso.

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%.

130. Com esse objetivo, o Estado deverá arbitrar os meios para levar a cabo esses exames ou perícias criminológicas, de forma diligente e prioritária, organizando, para esse efeito, uma equipe de profissionais, constituída especialmente por psicólogos e assistentes sociais (sem prejuízo de outros), de comprovada experiência e adequada formação acadêmica, que deverá atuar em grupos de, pelo menos, três peritos, sem que seja suficiente o parecer de um único profissional. A pluralidade de peritos evitará ou reduzirá a eventualidade de decisões que atendam a favoritismos ou preferências arbitrárias e, inclusive, a possíveis atos de corrupção.

### **Sobre a falta de informação solicitada ao Estado**

131. A Corte destaca a elaboração do Diagnóstico Técnico por parte do Estado do Brasil. Também observa as propostas de ação apresentadas no Diagnóstico Técnico, à luz dos problemas centrais identificados nesse documento.

132. Também aplaude a elaboração de um Plano de Redução Quantitativa da Superlotação Carcerária do IPPSC por parte dos representantes. No entanto, ressalta a grave omissão do Estado em cumprir a obrigação de elaborar um Plano de Contingência para a reforma estrutural e de redução da superpopulação e superlotação no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Saliencia que eventuais mudanças na estrutura federal do Estado, quanto à atribuição de responsabilidade pelo sistema carcerário fluminense, não justificam o descumprimento das medidas ordenadas pela Corte IDH. Destaca que a responsabilidade pelo cumprimento das referidas medidas é do Estado brasileiro, e não unicamente do Estado do Rio de Janeiro, não importando, assim, eventuais mudanças decorrentes do decreto de intervenção federal. Nesse sentido, a Corte lembra que, à luz do artigo 28 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e das regras de responsabilidade estatal por atos

internacionalmente ilícitos,<sup>41</sup> um Estado não pode alegar disposições de direito interno ou divisões de atribuições decorrentes de sua organização política como federação para justificar o descumprimento de suas obrigações internacionais.

133. A Corte considera inaceitável que o Estado esteja tão somente avaliando o momento oportuno para a realização da visita *in loco* ao IPPSC. Reitera a obrigação do Estado de adotar, com urgência, o referido Plano de Contingência.

134. Tendo presente a solicitação expressa na resolução de 31 de agosto de 2017, bem como a flagrante omissão do Estado em cumprir as medidas nela ordenadas, a Corte considera necessário que, nos próximos três meses, o Estado elabore um Plano de Contingência para a reforma estrutural e de redução da superpopulação e da superlotação no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 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 N<sup>o</sup> 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 N<sup>o</sup> 09/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP);<sup>42</sup>
- 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 carácter prioritário, sem que o Estado possa alegar dificuldades financeiras para justificar o descumprimento de suas obrigações internacionais.

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,

---

<sup>41</sup> Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, *Projeto da Responsabilidade Internacional dos Estados com Comentários*, p. 41, par. 9.

<sup>42</sup> Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), Resolução N<sup>o</sup> 09/2011, de 18 de novembro de 2011, "Diretrizes básicas para a arquitetura penal".

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*).

137. Finalmente, o Tribunal reitera que o Estado brasileiro tem o dever de cumprir as presentes medidas provisórias de boa-fé, o que inclui garantir que os defensores de direitos humanos que representam as pessoas beneficiárias possam desempenhar seu trabalho com liberdade. Inclui também o dever de oferecer informação veraz, oportuna e precisa sobre o cumprimento do disposto pela Corte.

#### **PORTANTO:**

#### **A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS,**

no exercício das atribuições que lhe confere o artigo 63.2 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento, e o artigo 27 de seu Regulamento,

#### **RESOLVE:**

1. Requerer ao Estado que adote imediatamente todas as medidas que sejam necessárias para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal de todas as pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, bem como de qualquer pessoa que se encontre nesse estabelecimento, inclusive os agentes penitenciários, os funcionários e os visitantes, nos termos dos Considerandos 61 a 64 e 67.

2. O Estado deve tomar as medidas necessárias para que, em atenção ao disposto na Súmula Vinculante Nº 56, do Supremo Tribunal Federal do Brasil, a partir da notificação da presente resolução, novos presos não ingressem no IPPSC e tampouco se façam traslados dos ali alojados a outros estabelecimentos penais, por disposição administrativa. Quando, por ordem judicial, se deva trasladar um preso a outro estabelecimento, o disposto a seguir, a respeito do cômputo duplo, valerá para os dias em que tenha permanecido privado de liberdade no IPPSC, em atenção ao disposto nos Considerandos 115 a 130 da presente resolução.

3. O Estado deve adotar as medidas necessárias para que o mesmo cômputo se aplique, conforme o disposto a seguir, para aqueles que tenham egressado do IPPSC, em tudo que se refere ao cálculo do tempo em que tenham permanecido neste, de acordo com os Considerandos 115 a 130 da presente resolução.

4. O Estado deverá arbitrar os meios para que, no prazo de seis meses a contar da presente decisão, se compute em dobro cada dia de privação de liberdade cumprido no IPPSC, para todas as pessoas ali alojadas, que não sejam acusadas de crimes contra a vida ou a integridade física, ou de crimes sexuais, ou não tenham sido por eles condenadas, nos termos dos Considerandos 115 a 130 da presente resolução.

5. O Estado deverá organizar, no prazo de quatro meses a partir da presente decisão, uma equipe criminológica de profissionais, em especial psicólogos e assistentes sociais, sem prejuízo de outros, que, em pareceres assinados por pelo menos três deles, avalie o prognóstico de conduta com base em indicadores de agressividade dos presos alojados no IPPSC, acusados de crimes contra a vida e a integridade física, ou de crimes sexuais, ou por eles condenados. Segundo o resultado verificado em cada caso, a equipe criminológica, ou pelo menos três de seus profissionais, conforme o prognóstico de conduta a que tenha chegado, aconselhará a conveniência ou inconveniência do cômputo em dobro do tempo de privação de liberdade, ou, então, sua redução em menor medida.

6. O Estado deverá dotar a equipe criminológica do número de profissionais e da infraestrutura necessária para que seu trabalho possa ser realizado no prazo de oito meses a partir de seu início.

7. Requerer ao Estado que mantenha a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, como representante dos beneficiários, informada sobre as medidas adotadas para o cumprimento das medidas provisórias ordenadas, e que lhes garanta o acesso amplo e irrestrito ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, com o exclusivo propósito de acompanhar e documentar, de maneira fidedigna, a implementação das presentes medidas.

8. Requerer ao Estado que continue informando a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a cada três meses, contados a partir da notificação da presente resolução, sobre a implementação das medidas provisórias adotadas em conformidade com esta decisão e seus efeitos.

9. Requerer aos representantes dos beneficiários que apresentem as observações que julguem pertinentes sobre o relatório a que se refere o ponto resolutivo acima, no prazo de quatro semanas, contado a partir do recebimento do referido relatório estatal.

10. Requerer à Comissão Interamericana de Direitos Humanos a que apresente as observações que julgue pertinentes sobre o relatório estatal solicitado no ponto resolutivo terceiro e sobre as respectivas observações dos representantes dos beneficiários, no prazo de duas semanas, contado a partir do envio das referidas observações dos representantes.

11. Dispor que a Secretaria da Corte notifique o Estado, a Comissão Interamericana e os representantes dos beneficiários da presente resolução.

12. Dispor que o Estado dê conhecimento imediato da presente resolução aos órgãos encarregados de monitorar essas medidas provisórias bem como ao Supremo Tribunal Federal e ao Conselho Nacional de Justiça.

Resolução de 22 de novembro de 2018 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot  
Presidente

Eduardo Vio Grossi

Elizabeth Odio Benito

Eugenio Raúl Zaffaroni

L. Patricio Pazmiño Freire

Pablo Saavedra Alessandri  
Secretário

Comunique-se e execute-se,

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot  
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri  
Secretário