

ISABEL PENIDO DE CAMPOS MACHADO

**O processo estrutural nas medidas provisórias da Corte Interamericana de
Direitos Humanos: entre as luzes da tutela e as sombras da cautela**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Associado Dr. André de Carvalho Ramos

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2023

ISABEL PENIDO DE CAMPOS MACHADO

**O processo estrutural nas medidas provisórias da Corte Interamericana de
Direitos Humanos: entre as luzes da tutela e as sombras da cautela**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência para obtenção do título de Doutora em Direito, na área de concentração Direito Internacional, sob a orientação do Professor Associado Dr. André de Carvalho Ramos.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2023

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Machado, Isabel Penido de Campos

O processo estrutural nas medidas provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos: entre as luzes da tutela e as sombras da cautela ; Isabel Penido de Campos Machado ; orientador André de Carvalho Ramos -- São Paulo, 2023.

314p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023.

1. Medidas Provisórias. 2. Corte Interamericana de Direitos Humanos. 3. Sistema Prisional. 4. Urgência. 5. Risco. I. Ramos, André de Carvalho, orient. II. Título.

MACHADO, Isabel Penido de Campos

Título: O processo estrutural nas medidas provisórias da Corte Interamericana de Direitos

Humanos: entre as luzes da tutela e as sombras da cautela

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Aos meus pais Márcia e Felipe, por todo o amor que sempre há nesta vida.

AGRADECIMENTOS

Tudo o que fazemos na vida vem com identidade, coragem, inspiração, afeto, gratidão e memória.

Por identidade, confesso que sou da América do Sul, das montanhas de Minas Gerais e, numa daquelas esquinas, vivem meus pais Márcia e Felipe. Com eles aprendi a pensar e estudar com confiança: há sempre um amanhã. E foi assim que não desisti nos percalços e não me deixei distrair nas oportunidades, pois acreditei que esta tese queria ser escrita. O caminho ganhou sua luz com o constante incentivo, os mimos e a perspicácia de minha avó Ninga. Trouxe comigo a força da ancestralidade dos avós José, Clícia e Guido, que já se foram. Estas páginas têm também a energia da minha irmã Mariana e do meu irmão André, assim como dos seus respectivos companheiros, Rafael e Raquel. Destaco com carinho meus tios e tias, primos e primas, minha madrinha Adri e meu padrinho Tiago. Às vésperas de cada depósito, fomos ainda mais energizados com as chegadas dos sobrinhos Guga, Laura e Marina, que se encarregaram dos retoques finais.

Com coragem, escrevi por acreditar na luta por liberdade, dignidade e justiça das pessoas privadas de liberdade e seus familiares, verdadeiros sobreviventes de uma das mais graves e persistentes violações aos Direitos Humanos.

Por inspiração, atribuo ao meu querido orientador (e verdadeiro mentor), Prof. André de Carvalho Ramos, todos os acertos, *insights* e correções de rota que fizeram com que este texto final tivesse o seu formato. A partir de sua sólida produção intelectual, vivi os últimos anos em busca do “fio de Ariadne”.

Agradeço, ademais, aos queridos professores, com quem pude aprender importantes lições sobre o Direito nas várias disciplinas e seminários realizados: Prof. Guilherme Assis, Prof^a. Bibiana Graef, Prof. Masato Ninomiya (e o incrível Curso de Verão sobre Paz e Direito Internacional na Universidade de Hiroshima), Prof. Paulo Borba Casella, Prof. Min. Enrique Ricardo Lewandowski, Prof. Marcos Zilli, Prof^a. Mariângela Magalhães, Prof^a. Martha Saad, Prof. Conrado Hubner, Prof^a. Maria Paula Dallari Bucci, Prof. Fernando Aith, Prof^a. Eloisa Machado de Almeida, Prof. Vitor Xavier e Prof. Heitor Sicca. Aos companheiros da San Fran Patrícia Gomes, Raphaella Cardoso, Marina Lago, Daiana Ryu, Surrailly Youssef, Flávio Leme Gonçalves, Davi Failde, Raquel da Cruz Lima, Roberto De Biasi, reconhecendo a potência do diálogo, das trocas e das parcerias. Além disso, agradeço à professora Clara Burbano Herrera

da Ghent University e o Professor Pablo Vacani, pelos diálogos sobre as medidas provisórias prisionais.

Com afeto, me mantive erguida com o sustentáculo de minhas amigas-irmãs desde a infância: Raquel Campos, Paula Martins, Marina Rossi, Júnia Dias e Gabriela Dourado. Ao longo do tempo a vida foi me presenteando com amigas potentes e luminosas, que ora destaco com carinho: Raquel Brodsky, Fabiana Severo, Nara Rivitti, Heloísa Pigatto, Ana Luísa Zago, Rita Cristina Oliveira, Ana Lúcia Oliveira, Bárbara Picowska, Marília Lima, Viviane Dallasta, Rita Lamy Freund, Maíra Yumi, Mirella Kudo, Camila Peretto, Camila Marques, Daniele Osório, Rivana Ricarte e Renata Tavares. A Otávia, Luana, Janaína, Branca, Juliana, Anamaria, Larissa, Layane, Consuelo, Cláudia e Luciana, por nossas transmutações. Também destaco os amigos queridos: Daniel Calazans, Pedro de Paula Almeida Lopes, Wallace Feijó, João Thomas Luchsinger, Chico Nóbrega, Erik Boson, João Dorini, Renan Souto Mayor, Carlos Paz, Edson Marques e Gustavo Moura. Também os meus companheiros e companheiras do GEDI, pelo incentivo nos primeiros anos de pesquisa sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH): Clarissa França, Ana Beatriz Khoury, Bruno Soares, Diego Valadares, Ana Cristina Valadares, Luiz Guilherme Khoury, Túlio Mourthé, Daniel Cerqueira, Fabrício Prado, Steevan Oliveira e Henrique Napoleão.

Agradeço à Faculdade de Direito do Largo do São Francisco, pela oportunidade, riqueza, pluralidade e história. Sinto-me privilegiada dessa profícua vivência. Reverencio também as universidades que me formaram: a Vetusta Casa de Afonso Penna (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG e do GEDIDH) e a Universidade de Nottingham (com o seu famoso *Human Rights Law Centre*).

Registro os créditos a todos e todas da Biblioteca da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, em especial à Maria dos Remédios; à Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP, acervo de Hélio Bicudo); à Biblioteca do Superior Tribunal de Justiça (que me acolheu no período pré-pandemia) e da Faculdade de Direito da UFMG. Também destaco o apoio dos Centros de Memória do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) e do MPDFT, em relação às consultas realizadas.

À querida revisora Magda Roquette, agradeço o hercúleo e metucioso trabalho.

Por gratidão, dirijo-me à minha querida Defensoria Pública da União, na pessoa do caríssimo Defensor Geral-Federal, Daniel Macedo, e à nossa Escola Superior – Escola Nacional da Defensoria Pública da União (ENADPU), coordenada pelo querido César Gomes. De ambos recebi todo o suporte e incentivo para a consecução deste projeto e a abertura para que seus frutos pudessem ser revertidos em prol de nosso trabalho. Agradeço, em especial, a(os) colegas

da área criminal de São Paulo, por tantas substituições e por manterem sempre o patamar de excelência. Ao assessor Ricardo Keishi Kayhara, por sua dedicação e apoio. A todos e todas as representantes da sociedade civil, sempre às voltas da Defensoria, lutando para que a participação social democratize nossa instituição e que as vozes das vítimas sejam sempre o ponto de partida e o ponto de chegada de nosso atuar. Em especial, destaco o papel que a Dr^a. Michael Mary Nolan desempenhou, nos últimos anos, pelo fortalecimento da atuação na Defensoria Pública da União de São Paulo (DPU-SP). Na vivência latino-americana, não poderia deixar de destacar os colegas defensores públicos interamericanos com quem tive a honra de trabalhar, assim como os ensinamentos de Maria Eugenia Villaseñor Velarde e Oscar Ruben Muelle Flores. Aos peticionários e *amicus curiae* dos casos ora estudados que me dedicaram tempo e atenção, também deixo registrado todo o meu apreço: Wilma Mello (SEMPRI), Monique Cruz (Justiça Global), Leonardo Rosa (DPE/RJ), Daniel Figueiredo (DPE/RJ) e João Dias (DPE/RJ), Michel Nakamura (DPE/PE), Paulo Costa (DPE/MA), Yuri Costa (DPU), Carolina Castelliano (DPU), Gabriel Travassos (DPU), Roberta Alvim (DPU) e André Carneiro Leão (DPU). Incluo, ainda, Helena Rocha e Lucas Arnauld (CEJIL), tendo em vista que a pauta dos processos estruturais está presente em muitas iniciativas da referida organização.

Sou muito grata, outrossim, à instituição que me acolheu ao longo da tese: a pioneira Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Conselho Nacional de Justiça. Registro a minha gratidão ao diretor geral Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi, que, de forma tão contagiante, capitaneou muitos projetos e realizações que atravessaram esta tese - e com ela dialogaram - transformando a realidade. À querida Prof^a. Flávia Piovesan, agradeço por tanto aprendizado e vontade de produzir coletivamente resultados, impactos transformadores e formação de uma cultura para Direitos Humanos. Destaco ainda a parceria e admiração pelo *dream team* Unidade de Monitoramento e Fiscalização/ Departamento de Monitoramento e Fiscalização (UMF/DMF), composto pelas maravilhosas Renata Laurino, Natália Dino, Andrea Vaz, Luiz Victor do Espírito Santo, Camila Curado Pietrobelli, Isabelle Magalhães, Isadora Cardeal, Winnie Farias, Thandara Santos e Natália Castro. Às fantásticas Caroline Tassara, Mariana Py Muniz, Liana Lisboa, Isadora Brandão, Melina Miranda, Alessandra Barreto, Nayara Teixeira, Larissa Matos, Ane Cajado, Lino Cornelli e Carolini Oliveira. A todos do Programa Fazendo Justiça (CNJ/PNUD/DEPEN), em especial à coordenadora Valdirene Daufemback, a Thalles Souza, Fernanda Givizieuz, Eduarda Lorena, Dillyane Ribeiro, Pollyana Alves, Natália Vilar, Rafael Barreto e Janaína Homerin, que tanto agregaram sobre o tema proposto. Já na etapa final, recebi o feliz

convite para assumir a Coordenação Geral dos Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, capitaneado pelo Ministro Silvio Almeida e sob a Secretaria Executiva de Rita Oliveira.

No curso da pesquisa, tive a chance de vivenciar a dinâmica das audiências da Corte Interamericana de Direitos Humanos, realizadas nos períodos ordinários de sessões, em San José da Costa Rica, na condição de defensora interamericana. No último ano, enquanto atuava na implementação do Pacto do Judiciário pelos Direitos Humanos, tive a oportunidade de participar do período extraordinário de sessões em território brasileiro, momento em que foi realizado um importante curso de formação de formadores para juízes, em parceria com a CORTE IDH/ CNJ/ENFAM. Pela riqueza dessas oportunidades, agradeço ao Secretário Geral, Dr. Pablo Saavedra Alessandri, aos juízes e juízas interamericanos(as), na figura de seu Presidente, Dr. Ricardo Pérez Manrique e do juiz brasileiro Dr. Rodrigo Mudrovitsch, e aos membros do *staff* permanente, em especial, à assessora Rita Lamy Freud.

Finalmente, a memória. Eu não poderia escrever sobre o sistema interamericano sem destacar o papel fundamental que o Prof. Antônio Augusto Cançado Trindade desempenhou para a nossa comunidade internacional e para a nossa geração de estudantes. Por isso, dou início à jornada invocando a sabedoria do nosso mestre - agora encantado - que olha para a pedra rolando morro abaixo, mas segue ainda assim lutando e nos iluminando. Confesso, enfim, que esta tese deposita afeto, identidade, inspiração, coragem, gratidão e memória por todas as pessoas e histórias que por ela passaram e se inscreveram. Obrigada.

“Faz escuro, mas eu canto”.

Thiago de Mello.

RESUMO

MACHADO, Isabel Penido de Campos. *O processo estrutural nas medidas provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos: entre as luzes da tutela e as sombras da cautela*. 2023. 314 p. Tese (Doutorado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

A presente tese sustenta que a Corte Interamericana de Direitos Humanos incorporou uma nova técnica de adjudicação no âmbito das suas tutelas preventivas de urgência, que consiste em medidas provisórias de caráter estrutural. Tal fenômeno decorre da incorporação de um método que se proliferou em várias jurisdições nacionais de Estados Membros da OEA. Nesse sentido, os referidos processos estruturais têm influenciado significativamente a forma como o tribunal tem reagido às situações de urgência e risco de dano irreparável a pessoas privadas de liberdade. O método adotado conjugou uma investigação jurídico-exploratória com estudo dos cinco contextos prisionais relacionados ao Brasil que já submetidos às medidas provisórias: a situação da Penitenciária de Urso Branco (Rondônia), a da Penitenciária de Araraquara (São Paulo), a do Complexo Penitenciário do Curado (Pernambuco), a do Complexo Penitenciário de Pedrinhas (Maranhão) e a do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (Rio de Janeiro). A partir da descrição dos desafios para a implementação das decisões e da interação dos principais atores do litígio, constatou-se uma tendência de inchaço da janela das urgências. Ademais, aponta-se que a adoção de atalhos procedimentais vem dando ensejo ao risco de superficialização da abordagem e da perda qualitativa do debate sobre os problemas estruturais e das garantias de não repetição referentes às graves violações a direitos humanos. Além disso, foram levantadas as práticas e fluxos que poderiam otimizar os resultados almejados e favorecer o levantamento da supervisão internacional de cumprimento. Como conclusão, constatou-se que as medidas provisórias estruturais ainda vêm sendo tratadas pela Corte IDH como se fossem acessórias ao processo principal de conhecimento para apuração da responsabilidade internacional do Estado. Mesmo assim, há uma significativa tendência de consolidação de um regime jurídico autônomo deste novo tipo de medidas, o que poderia fomentar uma maior prontidão das respostas institucionais a situações de violações massivas aos direitos humanos em ambiente prisional, direcionando-as a soluções amistosas e reparações satisfativas para as vítimas de forma mais rápida.

Palavras-chave: Medidas Provisórias; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Sistema Prisional; Urgência.

ABSTRACT

MACHADO, Isabel Penido de Campos. The provisional measures' structural procedure before the Inter-American Court of Human Rights: *between the lights of protection and the shadows of precaution*. 2023. 314 p. Thesis. (Doctorate Degree in International Law) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

The present thesis argues that the Inter-American Court of Human Rights has incorporated a new adjudication technique within the scope of its preventive emergency remedies, which consists of structural provisional measures. This phenomenon results from the incorporation of a method that has proliferated in several OAS State-members domestic jurisdictions. Moreover, these structural procedures have significantly influenced the way the IACHR Court has reacted to situations of urgency and grave risk of irreparable harm to persons deprived of liberty. The method adopted conjugated a legal-exploratory research with a study of five prison contexts related to Brazilian provisional measures: the Penitentiary of Urso Branco (Rondônia), the Penitentiary of Araraquara (São Paulo), the Curado Penitentiary Complex (Pernambuco), the Pedrinhas Penitentiary Complex (Maranhão) and the Placido de Sa Carvalho Penal Institute (Rio de Janeiro). Based on the description of the challenges to the implementation of the decision and the interaction of the main actors, one observes a tendency of enlarging the tribunal emergency's window. Furthermore, the adoption of a procedural shortcut may result in some risks, such as a superficial human rights violation analysis and a qualitative loss of the debate density, as well as the danger of undermining in-depth reparations such as the guarantees of non-repetition. Besides, one proposes the systematization of some practices and procedures that could promote potential promising outcomes and favor the lifting of international supervision. As a conclusion, the tribunal still has been treating the structural provisional measures as accessory to the main international responsibility adjudication procedure. Even so, there is a significant trend towards the consolidation of these new type of measures' autonomous legal regime, which might incorporate satisfactory reparations to the victims and strengthen the institutional capacity of prompter responses to generalized prison crisis situations.

Keywords: Provisional measures; Inter-American Court of Human Rights; Prison System; Urgency.

RESUME

MACHADO, Isabel Penido de Campos. *Le processus structurel dans les mesures provisoires de la Cour interaméricaine des droits de l'homme : entre les lumières de la tutelle et les ombres de la prudence*. 2023. 321 p. Thèse (Doctorat en Droit international) - Faculté de Droit, Université de Sao Paulo, Sao Paulo, 2023.

Cette thèse postule que la Cour interaméricaine des droits de l'homme a intégré une nouvelle technique d'adjudication dans le cadre de ses tutelles préventives d'urgence, qui consiste en des mesures provisoires de nature structurelle. Ce phénomène découle de l'incorporation d'une méthode foisonnante dans plusieurs juridictions nationales des États membres de l'OEA. En ce sens, ces processus structurels influencent considérablement la manière dont le tribunal réagit aux situations d'urgence et au risque de préjudice irréparable pour les personnes privées de liberté. La méthode adoptée par cette recherche conjugue une enquête juridico-exploratoire de cinq contextes pénitentiaires brésiliens qui ont déjà été soumis à des mesures provisoires : la situation du Centre de détention d'Urso Branco (Rondonia), celle du Centre de détention d'Araraquara (Sao Paulo), celle du Centre pénitentiaire du Curado (Pernambuco), celle du Centre pénitentiaire de Pedrinhas (Maranhao) et celle du Centre pénitentiaire Placido de Sa Carvalho (Rio de Janeiro). La description des défis posés par l'application des décisions et l'interaction des principaux acteurs du litige permet de constater une tendance à l'augmentation des demandes de mesures provisoires comme moyen d'accéder à la Cour interaméricaine des droits de l'homme. En outre, l'adoption de raccourcis procéduraux donne lieu au risque d'une approche superficielle et à la perte qualitative du débat sur les problèmes structurels et les garanties de non-répétition des violations graves des droits de l'homme. Cette étude recense par ailleurs les pratiques et les flux susceptibles d'optimiser les résultats souhaités et de favoriser la surveillance internationale de la conformité. En conclusion, il est possible de constater que la Cour interaméricaine des droits de l'homme traite les mesures provisoires structurelles comme si elles étaient accessoires au procès principal pour la détermination de la responsabilité internationale de l'État. Il existe malgré cela une tendance significative à la consolidation d'un régime juridique autonome pour ce nouveau type de mesures, qui pourrait favoriser une plus grande promptitude des réponses institutionnelles aux situations de violations massives des droits de l'homme en milieu carcéral, en les orientant vers des solutions amiables et des réparations satisfaisantes pour les victimes plus rapidement.

Mots-clés : Mesures provisoires ; Cour interaméricaine des droits de l'homme ; système pénitentiaire ; urgence.

RESUMEN

MACHADO, Isabel Penido de Campos. *El proceso estructural en las medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: entre las luces de la tutela y las sombras de la cautela*. 2023. 321 p. Tesis (Doctorado en Derecho Internacional) - Facultad de Derecho, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2023.

La presente tesis sostiene que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha incorporado una nueva técnica de adjudicación en el ámbito de sus remedios preventivos de emergencia, que consiste en medidas provisionales de carácter estructural. Este fenómeno surge de la incorporación de un método que se ha extendido en varias jurisdicciones nacionales de los Estados Miembros de la OEA. En este sentido, estos procesos estructurales han influido significativamente en la forma en que el tribunal ha reaccionado ante situaciones de urgencia y riesgo de daño irreparable a las personas privadas de libertad. El método adoptado conjugó una investigación jurídico-exploratoria con el estudio de los cinco contextos carcelarios relacionados con Brasil que ya han sido objeto de medidas provisionales: la situación de la Penitenciaría de Urso Branco (Rondônia), el contexto de la Penitenciaría de Araraquara (São Paulo), del Complejo Penitenciario de Curado (Pernambuco), del Complejo Penitenciario de Pedrinhas (Maranhão) y la situación del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (Río de Janeiro). A partir de la descripción de los retos para la aplicación de las decisiones y de la interacción de los principales actores en el litigio, se observó una tendencia de amplificar la ventana de urgencias. Además, se señaló que la adopción de atajos procesales ha dado lugar al riesgo de superficialización del enfoque y a la pérdida cualitativa del debate sobre los problemas estructurales y las garantías de no repetición relacionadas con las más graves violaciones de los derechos humanos. Asimismo, se plantearon prácticas y flujos que podrían optimizar los resultados deseados y favorecer la encuesta de supervisión de cumplimiento internacional. En conclusión, se constató que las medidas provisionales estructurales siguen siendo tratadas por la Corte IDH como si fueran accesorias al proceso de conocimiento principal para determinar la responsabilidad internacional del Estado. Aun así, existe una tendencia significativa hacia la consolidación de un régimen jurídico autónomo de este nuevo tipo de medidas, lo que podría favorecer una mayor prontitud de las respuestas institucionales a las situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos en el ámbito penitenciario, orientándolas hacia soluciones amistosas y reparaciones satisfactorias para las víctimas con mayor rapidez.

Palabras clave: Medidas provisionales; Corte Interamericana de Derechos Humanos; Sistema Penitenciario; Urgencia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
- ACAT – Ação dos Cristãos para Abolição da Tortura
- ACLU – *American Civil Liberties Union*
- ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
- AGU – Advocacia Geral da União
- ANADEP – Associação Nacional de Defensores Públicos
- BNMP – Banco Nacional de Mandados de Prisão
- CADET – Casa de Detenção
- CADH – Convenção Americana sobre Direitos Humanos
- CCPJ – Centro de Custódia de Presos de Justiça
- CDP – Centro de Detenção Provisória
- CEDH – Convenção Europeia para a proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais
- CELS - *Centro de Estudios Legales y Sociales*
- CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos
- CIJ – Corte Internacional de Justiça
- CNDH – Conselho Nacional dos Direitos Humanos
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça
- CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
- CORTE EDH - Corte Europeia dos Direitos Humanos
- CORTE IDH – Corte Interamericana sobre Direitos Humanos
- COVID-19 – *Coronavirus disease*
- CP – Código Penal
- CPJI – Corte Permanente de Justiça Internacional
- CPP – Código de Processo Penal
- CDDPH - Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
- CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
- CSJN - *Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina*
- DADDH – Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional
- DESCAS – Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais
- DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

DMF – Departamento de Monitoramento e Fiscalização
DPE – Defensoria Pública Estadual
DPERJ – Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
DPU – Defensoria Pública da União
ES – Estado do Espírito Santo
EUA – Estados Unidos da América
FAESP – Fundação de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário
FEBEM – Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor
FIDH – Federação Internacional dos Direitos Humanos
FIOCRUZ – F
FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional
GIR – Grupo de Intervenção Rápida
GMF – Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário
HC – *habeas corpus*
HIV – Vírus da imunodeficiência adquirida
IBCCRIM – Instituto de Defesa do Direito de Defesa; o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INDH – Instituições Nacionais de Direitos Humanos
INFOPEN – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
IPPSC – Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho
IRDR – Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
LEP – Lei de Execução Penal
LGBTQIAP+ – Lésbicas, *gays*, bissexuais, transgêneros, *queer*, intersexuais, assexuais, pansexuais e outras pessoas pertencentes à minorias sexuais e de identidades de gênero
MA – Maranhão
MDHC – Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania
MMFDH – Ministério da Família, Mulher e Direitos Humanos
MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos
MP – Ministério Público
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NAACP - *National Association for the Advancement of Colored People*
NUSPEN – Núcleo sobre Situação Penitenciária
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OEA – Organização dos Estados Americanos
ONG – Organização não governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PCC – Primeiro Comando da Capital
PCM – Primeiro Comando do Maranhão
PE – Pernambuco
PLRA – *Prison Litigation Reform Act*
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRLA – *Prison Reform Litigation Act*
PSOL – Partido Político Socialismo e Liberdade
RJ – Rio de Janeiro
RO – Estado de Rondônia
SACROI – *Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada*
SEAP – Secretaria de Estado de Administração Penitenciária
SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SEEU – Sistema Eletrônico de Execução Unificado
SIDH – Sistema Interamericano de Direitos Humanos
SIM – Sistema de Informação sobre Mortalidade
SISDEPEN – Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional
SP – Estado de São Paulo
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
SUSP – Sistema Único de Segurança Pública
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
TDC – *Texas Department of Corrections*
TJ – Tribunal de Justiça
UMF – Unidade de Monitoramento e Fiscalização
UN – *United Nations*
UPRSL – Unidade Prisional de Ressocialização São Luis

SUMÁRIO¹

INTRODUÇÃO	23
1 A CONSTRUÇÃO DO MÉTODO DE PROCESSO ESTRUTURAL A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS DE ESTADOS-MEMBROS DA OEA	33
1.1 Notas conceituais sobre o processo estrutural: a contribuição dos tribunais domésticos...	33
1.2 A possível influência do formato de processo estrutural praticado no âmbito interno para a experimentação estrutural pela Corte Interamericana	37
1.3 As reformas promovidas por processos estruturais no Direito Constitucional Comparado	38
1.3.1 O retorno às origens: processos estruturais nos Estados Unidos em busca de reformas prisionais.....	38
1.3.2 O pioneirismo das mudanças trazidas pelo processo estrutural em Arkansas a partir de <i>Holt vs. Sarver</i>	41
1.3.3 Outras experiências paradigmáticas nos Estados Unidos.....	54
1.3.3.1 A superação dos <i>building tenders</i> no litígio texano	54
1.3.3.2 A demanda pela demolição pela Penitenciária de Segurança Máxima do Colorado ...	59
1.3.3.3 O litígio das cadeias públicas de Santa Clara e os presos provisórios	62
1.3.3.4 <i>Brown vs. Plata</i> e o deslocamento dos litígios estruturais para o eixo dos remédios provisórios após a reação conservadora do Congresso Norte-Americano	64
1.4 O impacto do litígio estrutural prisional nas Cortes Constitucionais da América Latina ..	69
1.4.1 A experiência colombiana	70
1.4.2 A experiência argentina	73
1.4.3 A experiência de processo estrutural brasileira	78
1.5 Uma proposta de diagnóstico dos processos estruturais a partir da observação das experiências do Direito Constitucional Comparado.....	82
2 A TRADUÇÃO DA EXPERIÊNCIA DE PROCESSO ESTRUTURAL INTERNO PARA A EXPERIMENTAÇÃO ESTRUTURAL PELA CORTE INTERAMERICANA A PARTIR DAS TUTELAS DE URGÊNCIA	86

¹ Este trabalho foi revisado com base nas novas regras ortográficas aprovadas pelo Acordo Ortográfico assinado entre os países que integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em vigor no Brasil desde 2009. E foi formatado de acordo com a ABNT NBR 14724 de 2019, conforme as diretrizes para apresentação de teses e dissertações da Universidade de São Paulo, 2023.

2.1 A conformação do mecanismo coletivo regional de proteção dos Direitos Humanos no sistema interamericano e a adjudicação dos casos de violações à Convenção Americana sobre Direitos Humanos	89
2.2 Dos casos individuais à coletivização das demandas: as janelas de abertura do sistema...	94
2.3 O regime jurídico das tutelas de urgência no SIDH	97
2.3.1 As medidas cautelares da CIDH	98
2.3.2 As medidas provisórias da Corte IDH: um portal sem saída?	109
2.3.3 Fases de evolução das tutelas de urgência.....	111
2.3.3.1 Marco zero: prevalência das medidas provisórias de caráter eminentemente cautelar	111
2.3.3.2 A segunda fase: o impacto causado pelas medidas provisórias adotadas pelos órgãos de adjudicação internacional em Direitos Humanos	112
2.3.3.3 Terceira fase: as tutelas de urgência como um espaço autônomo para o florescimento de litígios estruturais	115
2.4 A autoridade da Corte IDH para revisão judicial de políticas públicas e medidas estruturais inclusive nas tutelas de urgência	117
2.5 O caso brasileiro como ilustrativo de uma demanda por processo estrutural para viabilizar políticas públicas	122
3 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS PRISIONAIS EM RELAÇÃO AO BRASIL.....	127
3.1 Estratégias metodológicas	127
3.2 As medidas provisórias em que a supervisão internacional já foi levantada: a situação precursora relativa ao Presídio de Urso Branco	133
3.2.1 Mapeamento da resposta institucional da Corte IDH por meio de medidas provisórias	134
3.2.2 Os bloqueios institucionais que deram ensejo à situação de grave risco: tortura, critério ambíguo sobre o confinamento em solitária e superlotação carcerária	136
4.2.3 A invisibilidade do problema sobre a discriminação racial no caso Urso Branco	136
3.2.4 A situação de grave risco.....	137
3.2.5 Características gerais das medidas provisórias adotadas.....	140
3.2.5.1 Fatos supervenientes à adoção da primeira medida provisória que passaram a integrar o marco de violações nas resoluções seguintes	141
3.2.5.2 Medidas adotadas pelo Estado independentemente de ordem da Corte IDH.....	143
3.2.5.3 O desfecho	144

3.2.6 Análise sobre os aspectos relevantes do procedimento adotado pela Corte.....	146
3.2.6.1 A porta de abertura para uma adjudicação estrutural de urgência: a decisão inaugural	146
3.2.6.2 O rito seguido para a concessão da primeira medida provisória	151
3.2.6.3 As decisões em cascatas e o desenhar das políticas públicas por meio das medidas provisórias	152
3.2.6.4 O papel do juiz presidente da Corte nas medidas provisórias	162
3.2.6.5 Os outros atores envolvidos.....	163
3.2.7 A importância da criação do mecanismo de supervisão e coordenação.....	164
3.2.8 Reflexões críticas sobre o litígio	166
3.2.9 Os problemas do levantamento das medidas provisórias	167
3.3 A Penitenciária de Araraquara: repensando a perspectiva da “prisão depósito” para a “prisão massificada”.....	169
3.3.2 Do massacre do Carandiru aos “crimes de maio”: a ascensão do Primeiro Comando da Capital.....	170
3.3.2 Do contexto geral ao particular: a Penitenciária de Araraquara como um dos epicentros da crise.....	172
3.3.3 A outorga da tutela de urgência: aspectos gerais da situação de grave risco	173
3.3.4 Aspectos gerais da fase de supervisão de cumprimento.....	174
3.3.5 Os ciclos de decisões em cascata.....	175
3.3.6 A onda de levantamento de medidas provisórias sem soluções estruturais: o <i>trailer</i> do porvir	177
4 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS EM RELAÇÃO AO BRASIL QUE AINDA ESTÃO EM ETAPA DE SUPERVISÃO DE CUMPRIMENTO.....	180
4.1 As medidas provisórias no Complexo de Pedrinhas	180
4.1.1 Histórico de violência e a sua escalada na situação de grave risco de 2013-2014.....	181
4.1.2 As respostas domésticas após a adoção das medidas cautelares e a insuficiência dos mutirões	184
4.1.3 Os ciclos de decisões interamericanas e a reestruturação do Complexo.....	187
4.1.4 O primeiro ciclo: a decisão inaugural.....	188
4.1.5 O segundo ciclo: a reestruturação do Complexo e as dificuldades de contenção da superlotação	189

4.1.6 O terceiro ciclo: os desafios da pandemia e as alternativas para o controle do limite da capacidade (a Central de Regulação de Vagas).....	190
4.1.7 As permanências: a superlotação e o silêncio compensatório.....	191
4.3 As medidas provisórias no Complexo Penitenciário do Curado.....	193
4.3.1 O grave risco: a escalada do “Pacto pela Vida” para o “Pacto pela Morte”.....	193
4.3.2 História do Complexo do Curado e o fenômeno de favelização.....	194
4.3.3 A superlotação e o agravamento da crise e da imposição de tratamento desumano e degradante.....	196
4.3.4 As medidas cautelares da CIDH.....	198
4.2.5 Características da medida provisória adotada pela Corte IDH e seus ciclos.....	199
4.2.5.1 O primeiro ciclo: a decisão concessória.....	200
4.2.5.2 Segundo e terceiro ciclos: pontos de atenção a serem incluídos nos planos de emergência.....	201
4.2.5.3 Quarto, quinto e sexto ciclo: as permanências.....	202
4.2.5.4 Sétimo ciclo: os desafios para aplicação da compensação penal antes e depois da pandemia.....	203
4.2.5.4 Oitavo ciclo: os desafios para mobilizar o desbloqueio institucional e o papel da UMF/CNJ.....	203
4.3 As medidas provisórias no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.....	210
4.3.1 Até tu, Plácido? A adoção de medidas provisórias em um estabelecimento voltado para o regime semiaberto.....	212
4.3.2 Das medidas cautelares da CIDH até as medidas provisórias da Corte IDH: a crise sanitária prisional pré-pandemia e a letalidade silenciosa por causas não violentas.....	213
4.3.3 A resposta institucional da Corte IDH: os ciclos de supervisão de cumprimento.....	216
4.3.3.1 O primeiro ciclo: da concessão à primeira audiência pública.....	216
4.3.3.2 O segundo ciclo: a supervisão de cumprimento após a primeira audiência pública ..	218
4.3.3.3 O terceiro ciclo: da discricionariedade ampla à compensação penal.....	220
4.3.3.4 Aspectos da postura do estado que podem ter contribuído para a adoção da compensação penal.....	221
4.3.3.5 Aspectos da postura dos peticionários que contribuíram para a adoção da compensação penal.....	222
4.3.3.6 Aspectos da postura da Corte que dão os contornos da compensação punitiva no SIDH: autocontenção ou expansão?.....	226
4.3.3.7 Contornos específicos da compensação penal.....	228

4.3.3.8 O problema dos crimes graves.....	233
4.3.3.9 A implementação da compensação penal.....	237
4.3.3.10 O papel dos tribunais superiores nacionais para a efetividade da decisão interamericana: um processo de digestão	239
4.3.3.11 Os desafios remanescentes após a paulatina aplicação da compensação penal	244
5 REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O MÉTODO ESTRUTURAL NAS MEDIDAS PROVISÓRIAS PRISIONAIS	248
5.1 O risco de inchaço das tutelas de urgência sobre graves violações a direitos humanos no sistema prisional brasileiro	248
5.2 O risco do levantamento precoce	249
5.3 O obstáculo do federalismo	250
5.4 O obstáculo da separação de poderes	253
5.4.1 A afirmação da força vinculante das medidas provisórias pelas Cortes Vértice.....	257
5.4.2 A importância do CNJ para o fortalecimento da prestação jurisdicional no Sistema de Justiça Criminal	260
5.4.3 A criação da UMF e seu potencial de atuação como <i>special master</i> local da Corte IDH	262
5.4.4 As mesas dialógicas.....	263
5.5 O obstáculo da ausência de diagnóstico técnico sobre os problemas estruturais	264
5.6.1 A superlotação e a dificuldade de dimensionamento quantitativo da população prisional	265
5.5.2 As dificuldades sobre fluxo de mortes e tortura.....	268
5.5.3 As dificuldades em relação à elaboração de um programa de ação	270
5.5.4 A estruturação de um plano de contingência como uma política pública	272
5.6 A tentativa de superação da fraqueza das ferramentas na fase de supervisão de cumprimento para mensuração dos resultados	272
5.7 O alerta sobre a invisibilidade da perspectiva de raça e o risco de superficialização do enfrentamento de problemas estruturais por medidas provisórias.....	275
5.8 As medidas provisórias estruturais e um regime jurídico autônomo interamericano.....	279
CONCLUSÃO.....	287
REFERÊNCIAS	291

INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, as respostas institucionais da Corte IDH às graves violações de Direitos Humanos sobre casos prisionais brasileiros têm sido priorizadas, por meio da concessão de medidas provisórias, diante do risco de dano irreparável às pessoas, em momentos de emergência pública.

Partindo dessa premissa, a presente tese tem por objetivo questionar se a Corte IDH tem incorporado e desenvolvido uma nova forma de adjudicação, por meio dos processos estruturais no âmbito de suas tutelas de urgência². Como possível resposta provisória à indagação, partiu-se da hipótese de que, diante da abertura procedimental característica dos tribunais internacionais, a Corte IDH tem aderido, em algumas ocasiões, ao método estrutural³. Assim o fez inspirada pelas experiências dos tribunais locais e das Cortes Constitucionais (dos Estados Unidos e da América Latina), com o intuito de promover mudanças e desbloqueio de instituições públicas, que produziam situações extremas, generalizadas e que perpetuavam violações de Direitos Humanos reconhecidos nos tratados do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). A janela das tutelas de urgência se conforma, nesse sentido, como uma “*shortcut*” alternativa ao longo caminho até uma eventual responsabilização internacional.

De forma geral, nota-se que a adoção de medidas estruturantes seguiu, no primeiro caso estudado⁴, certo grau intuitivo da Corte IDH, em um momento que o tribunal se deixou conduzir

² Segundo Owen Fiss: “(...) o processo judicial de caráter estrutural é aquele que um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange os valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes”. C.f. FISS, Owen. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Tradução Carlos Alberto Salles. São Paulo: RT, 2004, p. 27.

³ CORTE IDH. **Caso Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala**. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359.

⁴ C.f. as 10 decisões em cascata adotadas pela Corte IDH em relação ao caso Urso Branco: CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002; CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 29 de agosto de 2002; CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de abril de 2004; CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 07 de julho de 2004; CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de setembro de 2005; CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2 de maio de 2008; CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Presidenta da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de agosto de 2009; CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de novembro de 2009; CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 26 de julho de 2011; CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de agosto de 2011.

pelas demandas do caso concreto, valendo-se da abertura propiciada pela flexibilidade procedimental das medidas provisórias e pela receptividade das partes (Estado, peticionários e Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH) no curso de litígios estratégicos.

Possivelmente, essa influência se deve, em larga medida, à fertilização cruzada entre a esfera pública local e internacional, tendo em vista que os peticionários e a CIDH potencialmente mobilizaram a Corte IDH a partir de técnicas e estratégias oriundas das experiências de processos estruturais domésticos, mesmo que, muitas vezes, essas referências e inspirações não tenham um registro expreso nas petições e nas decisões da Corte IDH⁵.

Como as tutelas de urgência no processo adjudicatório internacional têm forte influência da doutrina processualista continental e anglo-saxã do século XIX⁶, é possível notar que o presente paradigma das medidas provisórias para os casos de Direitos Humanos também sofreu influxos dos processos estruturais propostos nos Estados Unidos, assim como as suas adaptações às experiências do sul global pelas Cortes Constitucionais de países como Brasil, Argentina e Colômbia.

Apenas recentemente a Corte IDH passou a admitir de forma mais clara a inspiração nos litígios estruturais tais como observados no âmbito interno nos Estados Unidos e em países na América Latina. A referência expressa é encontrada, por exemplo, em resolução recente sobre as medidas provisórias no Instituto Penal de Plácido Sá Carvalho⁷.

Por isso, o problema escolhido tem relevo e contribui justamente para promover uma reflexão sobre o comportamento da Corte IDH quando demandada em situações de emergência. As medidas provisórias, fundadas no artigo 63(2) da CADH⁸, inserem-se entre os instrumentos que o tribunal possui para uma reação imediata em relação a demandas graves e urgentes. A eleição do tema é atual, nesse momento, pois provavelmente será ressignificada a forma como as pessoas se organizam, como trabalham, como sobrevivem, como estruturam as burocracias estatais e enfrentam as crises que eclodem.

⁵ Nota-se que sequer é evidenciada a fonte de inspiração no corpo das resoluções dos primeiros casos (como Urso Branco). A respeito, c.f. GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010, p. 76.

⁶ MILES, Cameron. **Provisional measures before International Courts and Tribunals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 45.

⁷ CORTE IDH. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018.

⁸ Dispõe o artigo 63(2) da CADH: “Em casos de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte, nos assuntos de que estiver conhecendo, poderá tomar as medidas provisórias que considerar pertinentes. Se se tratar de assuntos que ainda não estiverem submetidos ao seu conhecimento, poderá atuar a pedido da Comissão”.

Entre tantos temas atuais a serem repensados, a temática de Direitos Humanos se apresenta como uma necessidade central na agenda acadêmica⁹, vale dizer, como uma forma de propor ferramentas de resistência às tendências ao autoritarismo, aos retrocessos sociais e da negação da ciência observados no período em que a pesquisa se desenvolveu (2018–2022). A proposta de pesquisa com escopo na proteção dos Direitos Humanos se assenta na afirmação dos valores protegidos universalmente e em sua historicidade, nas reflexões sobre como são revidincadas as tentativas de superação dos cenários de exclusão profunda de grupos marginalizados e, finalmente, como as instituições respondem a esses anseios.

Particularmente em relação à Corte Interamericana de Direitos Humanos, verifica-se que as respostas podem se manifestar por inúmeros caminhos: suas sentenças, seus pareceres consultivos, pela divulgação da produção dos *standards* jurisprudenciais, por meio de atividades de promoção, bem como por meio de suas resoluções no âmbito das tutelas de urgência. O eixo de pesquisa eleito enfocou justamente este último ponto, pois, como já mencionado, as medidas provisórias constituem o mecanismo processual desenhado pelo Sistema Interamericano para atender às situações de emergência.

O recorte no sistema prisional brasileiro é mais uma forma de ilustrar como um tribunal internacional pode se engajar em uma discussão local tão arraigada e que perdura por tantas gerações, reproduzindo a exclusão social e violência. Se a pandemia agravou sobremaneira o fenômeno local de encarceramento¹⁰, é certo que a situação das pessoas privadas de liberdade já vinha sistematicamente sendo monitorada por representar uma grave violação de Direitos Humanos¹¹, fatos esses amplamente documentados no acervo da Corte IDH há pelo menos duas

⁹ Registre-se, neste ponto, um dos vários posicionamentos históricos feitos nesta casa. Em 28 de maio de 2020, a Congregação da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, por meio do Professor Floriano Azevedo (Diretor), publicou uma nota em defesa dos Direitos Humanos e da democracia, com o seguinte teor: “A Congregação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, diante de reiterados ataques à Constituição Federal e às instituições democráticas por parte de autoridades constituídas, vem manifestar seu apoio ao Estado de Direito e ao Poder Judiciário, em especial ao Supremo Tribunal Federal. Neste momento excepcional, em que o País vivencia grave crise sanitária com repercussões econômicas e políticas, impõe-se reafirmar que o pleno exercício dos direitos fundamentais, a legalidade, a liberdade, a igualdade e a justiça são valores supremos do povo brasileiro, que o Estado, por meio de seus Poderes, tem o dever de assegurar e promover. O respeito irrestrito ao Estado Democrático de Direito é o único fundamento de legalidade e legitimidade do exercício do poder, não se admitindo, de nenhum modo, que seja negligenciado ou ignorado”. CONGREGAÇÃO DA FACULDADE DE DIREITO DA USP. **Nota Pública em defesa da Democracia e do Judiciário**. São Paulo: 28 de maio de 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/faculdade-de-direito-manifesta-apoio-ao-judiciario-e-a-democracia/> Acesso em: 11 jul. 2020.

¹⁰ CONECTAS, IBCCRM, ITTC *et al.* **Petição de apelo urgente à OEA**. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2020/06/Apelo-OEA-Final.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2020.

¹¹ C.f. CIDH. **Relatório nº 34/2000, Caso 11.291**, Massacre do Carandiru vs. Brasil. 13 de abril 2000. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/99port/Brasil11291.htm>, Acesso em: 10 mar. 2020.

décadas¹². Assim, é importante não esquecer que o tema proposto já era central antes mesmo do cenário pandêmico ora enfrentado: agora se transforma em uma necessidade social imperiosa que não admite subterfúgios ou adiamentos.

Nos últimos anos, inúmeras situações de crise aguda já vinham sendo reportadas. A instabilidade do ambiente prisional se deve, principalmente, às cifras ascendentes de encarceramento em massa e à incapacidade de conter essa tendência por meio das opções de política criminal adotadas pelo Estado.

Entre os anos de 2017 e 2023, o Estado Brasileiro vivenciou pelo menos três¹³ grandes rebeliões com elevado índice de violência¹⁴, além de quadros de tortura institucionalizada e más condições carcerárias, o que causou instabilidade e contínuas violações de Direitos Humanos de forma generalizada.¹⁵ A tragédia vinha sendo anunciada pelos órgãos do Estado. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já tinha apresentado relatórios acusando a situação de gravidade nesses estabelecimentos penais¹⁶. Ademais, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) tinha reconhecido, em sede liminar, a existência de um “estado de coisas inconstitucional” relativo à situação carcerária, determinando algumas tímidas providências para racionalização da situação de encarceramento¹⁷.

¹² Vide, por exemplo, CIDH. **Relatório n. 81/06, Petição n. 394/02**, Admissibilidade, Internos do Presídio Urso Branco/Rondônia vs. Brasil. 21 de outubro de 2006. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2006port/BRASIL.394.02port.htm>. Acesso em: 08 mar. 2020.

¹³ A título ilustrativo, destaca-se que, em 02 de janeiro de 2017, eclodiu uma rebelião no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (COMPAJ) em Manaus, Estado do Amazonas, que resultou em 59. A penitenciária, com capacidade para 454 presos, apresentava, na ocasião, superlotação com 1.224 presos, o que acentuou sobremaneira as brigas e disputas de poder entre os presos. Logo após, 284 presos foram transferidos para a Cadeia Pública Raimundo Vidal Pessoa, também em Manaus, que havia sido desativada em 2016 por recomendação do Conselho Nacional de Justiça. Em 08 de janeiro de 2017, uma semana após a primeira rebelião, a cadeia pública reativada foi palco de outro massacre, desta vez com quatro presos mortos e sete feridos. C.f. PORTAL G1. **Exército faz varredura em cadeia reativada após massacre em Manaus**. G1, Manaus, 31 jan. 2017. Disponível em: <http://glo.bo/2kbPZzA>. Acesso em: 20 dez. 2019.

¹⁴ Além do narrado na nota 13, no dia 06 do mesmo mês de janeiro de 2017, na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, em Roraima, uma rebelião, também de grande proporção, vitimou 33 presos, também em razão de disputas locais entre os grupos de poder no ambiente prisional. Segundo consta, trata-se da maior penitenciária daquele Estado, com capacidade para 700 presos e lotação de 1.400, o que configura péssimas condições de encarceramento e superlotação. C.f. CNJ. **Mutirão carcerário: estado de Roraima**. Brasília: CNJ, 2010, p. 12. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/roraima.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

¹⁵ Ainda no mês de janeiro, na Penitenciária de Alcaçuz, Rio Grande do Norte, outra rebelião (a mais grave da história do Estado), vitimou 27 presos, também em um contexto semelhante ao acima listado. C.f. JORNAL “O GLOBO”. Disponível em: <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2017/01/exercito-faz-varredura-em-cadeia-reativada-apos-massacre-em-manau.html>. Acesso em: 04 out. 2017.

¹⁶ CNJ. **Relatório do III Mutirão carcerário do Amazonas**. Manaus: CNJ, 2013. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/amazonas_2013.pdf. Acesso em: 10 ago. 2013. CNJ. **Mutirão carcerário do Estado do Rio Grande do Norte: relatório final 2013**. Brasília: CNJ, 2013. CNJ. **Mutirão carcerário/CNJ: estado de Roraima**. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/roraima.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017

¹⁷ C.f. a ementa da medida cautelar apreciada: “Custodiado – Integridade física e moral – Sistema Penitenciário – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – adequação. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. Sistema Penitenciário

A situação destacada é exemplificativa da inoperância das burocracias estatais em relação ao dever de adotar medidas de prevenção, sendo que a lógica do Estado, apesar dos diagnósticos e dos alertas emitidos, ainda opera apenas de forma reativa após a eclosão dos eventos violentos. Nesse contexto, a Corte Interamericana vem convocando o Estado Brasileiro, em audiência pública, para prestar informações sobre a situação carcerária geral do país, solicitando também informações específicas sobre os cenários que estavam sendo objeto de medidas provisionais sob sua jurisdição¹⁸. Por um lado, o tribunal enfrenta o desafio de publicizar, documentar e exigir providências concretas para lidar com o encarceramento em massa (problema estrutural) e o ciclo de violações generalizadas que dele deriva.

Posteriormente, o ano de 2020 foi tomado por uma crise sanitária de grandes proporções¹⁹, que se alastra até o presente momento. A pandemia da *coronavirus disease 19* (COVID-19) impôs a todos um regime de isolamento social, reclusão domiciliar e reafirmou o acesso à saúde como um desafio global, além de um direito fundamental estritamente ligado à noção de vida digna, à liberdade pessoal e à integridade pessoal. A crise vivenciada afetou de forma desproporcional alguns grupos sociais, que, em razão de uma situação de submissão a uma discriminação estrutural e interseccional, ficaram especialmente mais expostos aos seus efeitos nefastos²⁰.

A pandemia expôs, de forma muito clara, um desafio enfrentado há algum tempo pelos órgãos internacionais: a pronta capacidade de resposta a situações de crise aguda²¹. Essa inquietude já estava presente no problema proposto desde as etapas iniciais da tese. Os efeitos

Nacional – superlotação carcerária – condições desumanas de custódia – violação massiva de direitos fundamentais – falhas estruturais – estado de coisas inconstitucional – configuração. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. Fundo Penitenciário Nacional – verbas – contingenciamento. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. Audiência de custódia – observância obrigatória. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até 90 dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão”. C.f. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF n. 347 MC**, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, data de julgamento em 18 de fevereiro de 2016, publicação em 19 de fevereiro de 2016.

¹⁸ CORTE IDH. **Assunto de Certos Centros Penitenciários em relação ao Brasil**: Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário de Curado, Complexo Penitenciário Pedrinha e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas provisórias. Despacho da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017.

¹⁹ PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela. Interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos: Una nueva mirada frente al covid-19. **Anuário de Derechos Humanos**, número especial, 2020, pp. 35-58.

²⁰ CIDH. **Resolução n. 01/2020**: pandemia e Direitos Humanos nas Américas. Washington: CIDH, 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2020.

²¹ CAVALLARO, James *et al.* **Doctrine, practice and advocacy in the Inter-American Human Rights System**. New York: Oxford University Press, 2019, 958 p.

da globalização, do altíssimo fluxo da mobilidade de ideias, informações, pessoas, bens – e, agora, de microrganismos – demandam que as organizações internacionais potencializem a sua capacidade de pronta reação, superando o engessamento de suas burocracias para lidar com demandas que já vinham sendo monitoradas (e agora desproporcionalmente agravadas) em razão dos seus respectivos mandatos. A crise ocasionada pela pandemia apenas piorou os cenários que já eram críticos e que já integravam as reivindicações da sociedade civil na arena global. Nessa toada, aprofunda-se a sensação de que a prontidão das respostas institucionais qualifica a relevância dos órgãos internacionais, juntamente com a credibilidade e a independência do trabalho desenvolvido por meio de *expertise* de um corpo técnico qualificado.

O presente estudo aborda, justamente, a pronta capacidade de resposta a situações de crise aguda da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), por intermédio das conhecidas medidas provisórias, previstas no art. 63(2) da CADH. Particularmente, a tese questiona se tais tutelas de urgência têm sido tratadas de forma acessória a uma ação de conhecimento principal ou se tem adquirido autonomia e um formato diverso do que fora concebido inicialmente.

Quanto ao referencial teórico, parte-se de uma concepção de humanização do direito internacional proposta por Cançado Trindade²² e, ainda, se vale de uma perspectiva universalista e contramajoritária dos Direitos Humanos²³. Também, em relação à situação carcerária, calca-se nas contribuições da teoria do garantismo penal²⁴. Sobretudo, aceita-se a proposta de Zaffaroni²⁵ de buscar “as penas perdidas” por meio de reflexões criticamente construídas a partir da realidade sul-americana e, quicá, interamericana. Finalmente, parte-se da perspectiva de Owen Fiss²⁶ sobre processos estruturais e adota-se, como referencial para o estudo de casos, a proposta de Feeley e Rubin²⁷, tal como destacado anteriormente e desenvolvido no primeiro capítulo.

A abordagem foi realizada por meio da conjugação de uma investigação jurídico-exploratória com estudo de caso. Para tanto, foram utilizados como procedimentos que compuseram a pesquisa: o levantamento documental, o levantamento bibliográfico, a análise de conteúdo e o levantamento de dados.

²² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium** - General Course on Public International Law. Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye. Haia, 2005.

²³ RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

²⁴ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

²⁵ ZAFFARONI, Eugênio Raul. **Em busca das penas perdidas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

²⁶ FISS, Owen. The forms of Justice. **Harvard Law Review**, Cambridge, n. 93, p. 02, 1979.

²⁷ FEELEY, Malcolm M., RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State: how the Courts reformed America's prisons**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 22 *et seq.*

A maioria dos estudos aprofundados já existentes sobre os contextos prisionais estudados²⁸ dão maior enfoque a outros aspectos das medidas provisórias, como, por exemplo, o desenvolvimento histórico, as fontes de poder jurisdicional para adoção de tais medidas, a tipologia conforme o objeto e os parâmetros desenvolvidos para o desenvolvimento dos conceitos de gravidade, urgência e dano irreparável ou de difícil reparação. Outrossim, há um debate sobre a interação entre as medidas cautelares da CIDH e as medidas provisórias da Corte IDH, como instrumentos disponíveis no SIDH²⁹. Há mais de uma década, ao se dedicar a medidas provisórias em matéria de Direitos Humanos, Cançado Trindade já advertia que:

A questão não foi suficientemente abordada até a presente data pela doutrina internacionalista, com a devida e urgente atenção que precisa para identificar os meios eficazes para enfrentar os novos desafios da proteção internacional dos Direitos Humanos em nossos dias (...)³⁰.

Assim, a inovação na presente abordagem se deve ao fato de se conjugar os aportes dos estudos anteriores, com a proposta da forma estrutural de adjudicação nas tutelas de urgência, ressaltando como o tribunal fomenta a adoção de políticas públicas e monitora a sua implementação, mesmo antes de avaliar eventual tutela definitiva de responsabilidade internacional.

Com o fim de conferir maior delimitação, elegeu-se a análise daquelas medidas proferidas em relação ao Brasil, com o enfoque no sistema prisional. Sobre o ponto, é importante lembrar que, mesmo antes da aceitação da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, as demandas prisionais do Brasil representavam um dos maiores e mais profundos casos de violações de Direitos Humanos: seja pelo nível de violência, pelo tamanho exacerbado de sua população ou mesmo pela incapacidade local de conferir um remédio efetivo aos graves eventos reportados³¹. Apesar do grande número de casos prisionais pendentes de solução no SIDH e da existência de algumas sentenças condenatórias do Estado

²⁸ De se destacar: RIETER, Eva. **Preventing irreparable harm: provisional measures in International Human Rights Adjudication**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2014; MILES, Cameron. **Provisional measures before International Courts and Tribunals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017; HERRERA, Clara Burbano. **Provisional measures in the case law of the Inter-American Court of Human Rights**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2010. Na mesma linha, CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **O regime jurídico autônomo das medidas provisórias de proteção**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017, p. 109.

²⁹ CAVALLARO, James *et al.* **Doctrine, practice and advocacy in the Inter-American Human Rights System**. New York: Oxford University Press, 2019.

³⁰ CORTE IDH. **Assunto do Povo Indígena Sarayaku a respeito do Equador**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de junho de 2005. Voto concorrente do juiz Antônio Augusto Cançado Trindade, §13.

³¹ CIDH. **Relatório nº 34/2000, Caso 11.291: Massacre do Carandiru**. Brasil. 13 de abril 2000. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/99port/Brasil11291.htm>, Acesso em: 10 mar. 2020.

Brasileiro sobre outros temas, ainda não há algum caso contencioso julgado em relação ao sistema prisional. Sem embargo, há uma série de medidas cautelares outorgadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) nos últimos anos³², bem como cinco cenários penitenciários que são objeto de medidas provisórias outorgadas pela Corte Interamericana, a saber: Penitenciária de Urso Branco (Rondônia), Penitenciária de Araraquara (São Paulo), Complexo Penitenciário do Curado (Pernambuco), Presídio de Pedrinhas (Maranhão) e Instituto Penal Plácido Sá Carvalho (Rio de Janeiro). Dentre elas, algumas perduraram mais de uma década em etapa de monitoramento³³.

Em relação à estrutura, o trabalho foi distribuído em cinco capítulos, além da introdução e da conclusão, que sintetizam as contribuições mais relevantes da presente tese.

Na Introdução, propôs-se uma abordagem panorâmica sobre o objeto, método, relevância da pesquisa e potencial inovador, propiciando um convite ao leitor a respeito das delimitações da abordagem.

O primeiro capítulo aborda o marco conceitual sobre o qual se assenta a pesquisa e a forma pela qual os processos estruturais se desenvolveram nas jurisdições internas de Estados-Partes da Organização dos Estados Americanos (OEA). Esse percurso é essencial para que se busque compreender a indagação central da tese, ou seja, se é possível a incorporação do método estrutural no procedimento adotado por tribunais internacionais de Direitos Humanos e, particularmente, pela via das tutelas de urgência. Inicialmente, traça-se a evolução histórica por meio das experiências domésticas estadunidenses, colombiana, argentina e brasileira a respeito da utilização do Poder Judiciário para promover reformas estruturais no sistema prisional. Os casos norte-americanos são os mais antigos e tiveram o seu início a partir da luta pelos direitos civis, que floresceram nos anos 60 do século passado e alcançaram os dias atuais. Como a experiência norte-americana é a mais vasta e possui vários paralelos com as medidas provisórias da Corte IDH, foram selecionados o ciclo dos casos do Arkansas, Texas, Colorado, Cadeias Públicas de Santa Clara e, finalmente, o paradigmático Caso *Brown vs. Plata*, julgado pela Suprema Corte em 2011. Na sequência, aborda-se a disseminação dos processos estruturais e as releituras propostas em países da América Latina, a partir do famoso “estado de coisas inconstitucional do sistema prisional” colombiano, o caso argentino *Verbitsky* e da Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 do Supremo Tribunal

³² Trata-se das medidas cautelares em relação ao Presídio Aníbal Bruno - PE, Presídio de Pedrinhas - MA, Presídio Central de Porto Alegre - RS, Unidades de Internação Socioeducativo - CE, Instituto Penal Plácido Sá Carvalho -RJ, Centro Socioeducativo Cedro - SP, Penitenciária Evaristo de Moraes(RJ) e Cadeia Pública Jorge Santana (RJ).

³³ Por exemplo, menciona-se a situação do Presídio Urso Branco.

Federal Brasileiro (ainda pendente de julgamento de mérito). Como desfecho, o capítulo sistematiza os pontos centrais dos processos estruturais, permitindo a organização de critérios para análise nas etapas subsequentes.

O segundo capítulo trata da tradução dos processos estruturais internos para a experiência adjudicatória da Corte Interamericana na janela das tutelas de urgência. Para tanto, parte-se do estudo da moldura jurídica do SIDH e da formatação do processo judicial interamericano, que constitui uma das vias disponíveis de proteção. A flexibilidade processual, aliada à coletivização das demandas, é fator que demandou a incorporação do método estrutural pela Corte IDH. Essa forma de processo não é incompatível com a jurisdição do tribunal internacional, sendo que encontra os seus pilares em algumas janelas da Convenção Americana, entre elas, o próprio dispositivo contido em seu artigo 63(2), que autoriza a adoção de medidas provisórias.

Na sequência, realiza-se breve exposição sobre o regime jurídico de urgências, explorando tanto as medidas cautelares da CIDH, quanto as medidas provisórias da Corte IDH. Em relação a estas últimas, é possível notar três momentos evolutivos que deram ensejo às seguintes categorias: (i) as medidas provisórias de caráter predominantemente cautelar; (ii) as que conjugavam um caráter cautelar e tutelar (com foco na proteção da pessoa para evitar ou atenuar o risco de dano irreparável); (iii) e, finalmente, as medidas provisórias estruturais. Além de adotarem um formato de adjudicação incremental e, por isso, com uma etapa de supervisão mais sofisticada, as medidas provisórias de caráter estrutural demandam o estabelecimento de um diálogo entre as partes para a construção de políticas públicas aptas a afastar a situação de risco ao direito humano ameaçado (em geral, direito à vida e à integridade física, ainda que combinados com outras dimensões). Após a sistematização, busca-se aferir se a Corte Interamericana, como tribunal internacional de Direitos Humanos, tem autoridade para determinar aos Estados a adoção, desenho e implementação de políticas públicas, inclusive nas tutelas de urgência.

O terceiro capítulo inaugura o estudo de caso sobre as medidas provisórias prisionais selecionadas. O primeiro item se dedica às estratégias metodológicas para a realização de estudo dos casos relacionados às medidas provisórias em relação ao sistema prisional brasileiro. O recorte temático foi escolhido por se tratar de um dos cenários mais ilustrativos sobre como a Corte IDH tem experimentado os processos estruturais a partir da janela do regime jurídico de urgências. Nesse tópico, aclarou-se como foram selecionadas as situações a serem estudadas e os critérios para a seleção das resoluções da Corte IDH sobre o tema proposto. Na sequência, inicia-se o estudo das medidas provisórias ditadas em relação ao Presídio de Urso Branco (no

estado de Rondônia) e à Penitenciária de Araraquara (em São Paulo). Ambas as situações foram agrupadas neste capítulo, uma vez que já encerraram o seu ciclo a partir de decisões de levantamento da jurisdição preventiva da Corte.

O quarto capítulo tem por objeto a análise das medidas provisórias ainda pendentes, submetidas à supervisão da Corte IDH, a saber: Complexo Penitenciário do Curado (PE), Situação de Pedrinhas (MA), Instituto Penal Plácido Sá Carvalho (RJ). Alertamos, para fins de delimitação, que não é objeto desta pesquisa a atuação da CIDH na fase preliminar do regime jurídico de urgência, por meio da adoção das medidas cautelares.

Após o estudo de caso, o quinto capítulo realiza uma análise crítica sobre o que se pode aprender com a experiência adjudicatória na Corte IDH no âmbito das medidas provisórias prisionais brasileiras. Apesar de sempre serem vistas como um apêndice da ação principal declaratória de responsabilidade internacional, nota-se que as medidas provisórias estruturais têm conferido certo nível de autonomia às tutelas de urgência. Por outro lado, a experiência interamericana permite mapear alguns pontos problemáticos, conforme diagnóstico oriundo dos sete contextos prisionais. Nesse sentido, é possível realçar: os limites do Judiciário internacional para fomentar e garantir a implementação de políticas públicas por meio de um plano de ação; as dificuldades de estabelecer mesas dialógicas para soluções consensuais entre as partes; a complexidade da análise de casos coletivizados no âmbito das medidas provisórias e risco de invisibilizar discussões relevantes na agenda (como o enfrentamento à discriminação racial); as dificuldades de estruturação e desempenho dos mecanismos de coordenação nacionais adotados (nos casos em que isso ocorreu). Além disso, o capítulo trata, ainda, dos riscos de inchaço da via das tutelas de urgência.

Finalmente, na conclusão, arrematam-se os principais pontos do percurso.

1 A CONSTRUÇÃO DO MÉTODO DE PROCESSO ESTRUTURAL A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS DE ESTADOS-MEMBROS DA OEA

1.1 Notas conceituais sobre o processo estrutural: a contribuição dos tribunais domésticos

A sociedade contemporânea enfrenta desafios a respeito dos métodos empregados para adjudicação dos litígios. A principal delas se refere à necessidade de resolver questões que atingem uma pluralidade de sujeitos, racionalizando os recursos existentes no Poder Judiciário. Dessa demanda social surge a tendência à coletivização do processo³⁴. Partindo da tradicional diferenciação entre processo individual e processo coletivo, Vitorelli³⁵ destaca que a sociedade de massas contemporânea e a globalização intensificam a existência de litígios coletivos. Por esse motivo, além das técnicas tradicionais de solução dos conflitos (processo civil individual), alguns estados passam a incorporar a ferramenta do processo coletivo, permitindo que um representante legitimado busque a tutela jurisdicional em nome dos afetados.

Dáí surge a categoria do processo coletivo, que consiste na “[...] técnica processual colocada à disposição da sociedade, pelo Ordenamento, para permitir a tutela jurisdicional dos direitos afetados pelos litígios coletivos”³⁶. Ainda que a coletivização de demandas possa ser encontrada desde as *actio popularis* romanas³⁷, sem dúvidas a ideia de processo coletivo, tal como já citado, foi delineada a partir das *class actions* dos Estados Unidos³⁸. A concepção de processo na matriz do Direito anglo-saxão impõe algumas características a princípio estranhas ao sistema de *Civil Law*, como, por exemplo, a autonomia e a flexibilidade do rito. Outrossim, há um enfoque na construção jurisprudencial sobre as regras procedimentais aplicáveis, a partir de um sistema de precedentes³⁹.

³⁴ C.f., por exemplo: ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

³⁵ VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, Montevideo, v. 7, p. 147-177, jan.-jun. 2018, p. 150.

³⁶ *Ibid.*, p. 150.

³⁷ ROQUE, André Vasconcelos. Origens históricas da tutela coletiva: da *actio popularis* romana às *class actions* norte-americanas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 188, p. 101-146, out. 2010.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

Paralelamente à ascensão dos processos coletivos (*class actions*), vários litígios de repercussão coletiva são também resolvidos em casos individuais, tal como se encontra no paradigmático *Brown vs. Board of Education*⁴⁰.

Na experiência norte-americana, os litígios de interesse público podem ser traduzidos tanto em processos individuais, quanto em processos coletivos. O que torna *Brown vs. Board of Education*⁴¹ um verdadeiro *turning point* é justamente a profundidade da discussão veiculada e a sua capacidade de transformação social. No caso, os pais de *Brown* não queriam apenas garantir a matrícula na escola mais próxima. Pretendiam, sobretudo, questionar o regime de segregação racial⁴² vigente e legitimado pelo Sistema Judiciário Norte-Americano (doutrina do “*separated but equal*”), construindo políticas públicas para propiciar as mudanças necessárias⁴³. A premissa básica era que o *status quo* violava o direito à igualdade, reconhecido pela Constituição Norte-Americana. Com base em *Brown* as noções de um litígio “estratégico” e de “reformas estruturais” judiciais se popularizaram. Ao buscar uma delimitação conceitual, Owen Fiss assevera que:

(...) o processo judicial de caráter estrutural é aquele que um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange os valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes⁴⁴.

A tendência à formatação ou acomodação procedimental a partir de construção jurisprudencial é fundante na noção de processo estrutural, tanto nos Estados Unidos, quanto nas experiências sul-americanas que se seguiram (e que serão estudadas neste capítulo). Na maioria dos casos investigados, inexistiam regras preestabelecidas sobre a moldura e a técnica de processo dessa natureza.

Um ponto importante a ser esclarecido diz respeito ao fato de os processos estruturais não se amoldarem a uma terceira categoria entre os processos individuais e coletivos. Essa forma de adjudicação pode se manifestar de várias maneiras, sendo que o ponto fundamental de sua caracterização é justamente a pretensão de provocar impacto, superando as situações de

⁴⁰ O caso *Brown*, que questionava a doutrina do *separate but equal*, foi um processo estrutural que buscou a superação da segregação racial nas escolas. C.f. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Brown vs. Board of Education of Topeka**, 347 U.S. 483 (1954). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/>. Acesso em: 1º abr. 2020.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² ARAÚJO, Luiz Henrique Diniz. **O ativismo judicial e seus limites**. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

⁴³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Brown vs. Board of Education of Topeka**, 347 U.S. 483 (1954). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/>. Acesso em: 1º abr. 2020.

⁴⁴ FISS, Owen. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade Tradução Carlos Alberto Salles. São Paulo: RT, 2004, p. 27.

bloqueio institucional que faziam perpetuar situações graves de violação a Direitos Humanos. Justamente por essa necessidade de superar paradigmas, vários autores relacionam a ideia de “processo estrutural” e “litígio estratégico” com a busca por mais eficiência governamental⁴⁵. Assim, tal eficiência governamental é mensurada pela capacidade institucional de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas a partir do movimento nas estruturas propiciado pelo processo judicial⁴⁶.

*Brown*⁴⁷ é representativo de um litígio estratégico, uma vez que a Associação *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP)⁴⁸ selecionou alguns casos individuais ilustrativos da segregação racial para tratar do impacto da discriminação da população negra no acesso ao ensino fundamental. Por meio de uma articulação entre a coletividade interessada, os litigantes se valeram da ferramenta do processo judicial em busca de reverter o quadro de violação aos direitos civis. Não se trata do mero pedido de tutela jurisdicional, mas da invocação da jurisdição como uma ousada estratégia de pautar o debate e obter resultados a partir deste. Em atuações como essa, os atores realizam um estudo prévio, selecionam os casos mais ilustrativos e, muitas vezes constroem sua atuação por experiências de tentativa e erro. Segundo Cardoso, “(...) os casos são escolhidos como ferramentas para transformação da jurisprudência dos tribunais e formação de precedentes, para provocar mudanças legislativas ou de políticas públicas”⁴⁹. As mudanças requeridas representavam uma ruptura paradigmática, constituindo uma espécie de realocação de poder⁵⁰, com o desbloqueio das estruturas que mantinham o *status quo* da segregação racial.

A inspiração do caso *Brown* se irradia para várias outras situações em que se almejava justiça racial, em busca de reformas nas burocracias estatais que perpetuavam violações aos valores constitucionais protegidos⁵¹. Ao final da década de 60, houve um crescente sentimento de que a seletividade do sistema penal funcionava como um mecanismo de controle social com maior impacto na população negra (em especial nos estados do Sul), servindo como um meio

⁴⁵ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio estratégico e sistema interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 25.

⁴⁶ OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **From rights to remedies: structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions**. New York: Open Society Foundation, 2013.

⁴⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Brown vs. Board of Education of Topeka**, 347 U.S. 483 (1954). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/>. Acesso em: 1º abr. 2020.

⁴⁸ Trata-se da ONG “*National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP)”, uma das pioneiras em litígios estratégicos nos Estados Unidos da América.

⁴⁹ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio estratégico e sistema interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 41.

⁵⁰ VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, Montevideo, v. 7, p. 147-177, jan.-jun. 2018, p. 154.

⁵¹ FISS, Owen. The forms of Justice. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 93, n. 1, p. 02-58, nov. 1979.

para estigmatização e manutenção da segregação racial amparada por normas que permitiam a segregação *de jure*⁵²; assim como práticas de discriminação veladas. A partir da mobilização voltada para a promoção dos direitos civis dos grupos invisibilizados, as aviltantes condições carcerárias e a inércia das instituições penais (precarizadas e subfinanciadas, longe de ter qualquer visibilidade na agenda política) entraram no radar de um Poder Judiciário que passava a experimentar novos formatos de adjudicação⁵³.

Todo o debate público fez com que a experiência norte-americana de reformas prisionais tivesse certo impacto na América Latina a partir dos anos 90. Algumas Cortes Constitucionais, ao enfrentarem a inércia das burocracias estatais vinculadas ao Sistema Prisional, se propuseram a uma abordagem próxima das técnicas de litígio estrutural norte-americano. Foram mapeados quatro casos relevantes para estudo sobre a forma pela qual os tribunais de países membros da OEA estariam a incorporar a influência mencionada: o famoso caso do “estado de coisas inconstitucional” da Corte Constitucional da Colômbia, um “*habeas corpus*” coletivo contra o sistema prisional da província de Buenos Aires na Argentina e, ainda, a *sui generis* experiência brasileira, por meio da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347.

A conjugação da experiência oriunda dos Estados Unidos com aquelas vivenciadas na América Latina ilustra como o litígio estrutural tem se disseminado como um formato possível de adjudicação na realidade doméstica dos estados. O estudo dos casos paradigmáticos pela academia tem permitido que o debate de Direito Constitucional Comparado invada a esfera internacional, como uma opção para lidar com os desafios que chegam aos tribunais regionais de Direitos Humanos quando, esgotados os recursos internos, as jurisdições não tiverem sido capazes de responder e remediar violações aos Direitos Humanos. A tese propõe que é possível observar um fenômeno de mimetização entre a experiência interna e o procedimento adotado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no exercício de sua jurisdição contenciosa.

⁵² A doutrina do *separate but equal* não incidia apenas na segregação racial das escolas. Era presente em inúmeras normas, inclusive regulamentares, aplicáveis nos vários campos da vida. Nas prisões, alguns regulamentos previa a raça como um dos critérios para serem empregados na classificação dos presos.

⁵³ FISS, Owen. The forms of Justice. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 93, n. 1, p. 02-58, nov. 1979.

1.2 A possível influência do formato de processo estrutural praticado no âmbito interno para a experimentação estrutural pela Corte Interamericana

Fruto do dinamismo da intervenção judicial nos conflitos sociais do século XX e início do século XXI, a perspectiva de Direitos Humanos tem permeado a agenda internacional, com o objetivo de prevenção e reparação às graves violações⁵⁴.

Conforme já destacado, o presente estudo parte da hipótese de que, diante da abertura procedimental característica dos tribunais internacionais, a Corte Interamericana tem aderido em algumas ocasiões ao método estrutural⁵⁵, inspirada pelas experiências dos tribunais locais e das Cortes Constitucionais (dos Estados Unidos e da América Latina) para promover mudanças e desbloqueio de instituições públicas, que produziam situações extremas, generalizadas e que perpetuavam violações de Direitos Humanos reconhecidos nos tratados do SIDH⁵⁶.

Sustenta-se que o formato de adjudicação estudado não se desenvolveu como uma experiência paralela/alternativa àquela prevista na Convenção Americana. Ao contrário, trata-se de um método gestado dentro da própria CADH, a partir de um diálogo com as experiências das Cortes Constitucionais das Américas⁵⁷. Mais que isso, o formato potencializa os efeitos da atuação da Corte Interamericana, propiciando a otimização da proteção e prevenção dos Direitos Humanos na região.

Nesse sentido, apesar de não corresponder exatamente à forma pela qual os tribunais internacionais geralmente organizavam o procedimento jurisdicional (voltado para o modelo para solução de disputas⁵⁸ entre partes), sustenta-se que o processo estrutural pode ser considerado um dos métodos possíveis dentro da experiência adjudicatória do sistema interamericano⁵⁹.

Justamente para compreender como se desenvolveu o processo estrutural nos Estados Unidos e na América Latina, este capítulo propõe um percurso sobre o Direito Constitucional

⁵⁴ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

⁵⁵ CORTE IDH. **Caso Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala**. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas.. Sentença de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359.

⁵⁶ HUNEEUS, Alexandra. Reforming the State from Afar: Structural Reform Litigation at the Human Rights Courts, **Yale Journal of International Law**, New Haven, v. n. 40, pp. 02-40, 2015, p. 39.

⁵⁷ BENITO, Elizabeth Odio. De la interpretación de normas al cambio social: los tratados de derechos humanos como instrumentos vivos a la luz de la realidad. *In*: CORTE IDH. **Diálogo entre Cortes Regionales de Derechos Humanos**. San José: CORTE IDH, 2020, pp. 109-115.

⁵⁸ FISS, Owen. To make the Constitution a living Truth: four lectures on the structural injunction. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais**. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 32.

⁵⁹ HUNEEUS, Alexandra. Reforming the State from Afar: Structural Reform Litigation at the Human Rights Courts, **Yale Journal of International Law**, New Haven, v. n. 40, pp. 02-40, 2015, p. 39-40.

Comparado, buscando traçar, ao final, as características elementares dos processos estruturais. Após, busca-se avaliar se as características centrais do litígio estrutural, tal como tem sido como desenvolvido pelos tribunais domésticos, são viáveis para um tribunal internacional de Direitos Humanos. O percurso inicial ora traçado é necessário para que se indague, nos capítulos seguintes, se as tutelas de urgência podem se amoldar ao método de adjudicação estrutural. Essa é, aliás, a questão sobre a qual orbita a presente tese, dirigida ao estudo empírico das medidas provisórias da Corte IDH sobre os casos prisionais brasileiros.

1.3 As reformas promovidas por processos estruturais no Direito Constitucional Comparado

1.3.1 O retorno às origens: processos estruturais nos Estados Unidos em busca de reformas prisionais

Não é possível compreender os processos estruturais relativos ao sistema prisional (em âmbito doméstico ou mesmo internacional), sem antes observar como eles floresceram nos Estados Unidos.

Inspirada pela potência do movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos, na década de 60 do século passado, uma mobilização para a reforma do sistema prisional por meio do Poder Judiciário⁶⁰ se iniciou a partir do Arkansas e, após resultados notáveis e algumas expectativas frustradas (como a incapacidade de conter a escalada do encarceramento em massa), o formato de adjudicação sofreu severos questionamentos⁶¹. A retomada, após a virada do milênio, veio a partir do precedente *Brown vs. Plata*⁶², em 2011, em que a Suprema Corte dos Estados Unidos reafirmou a técnica estrutural (um pouco repaginada) como um caminho possível para conter as violações sistemáticas e generalizadas no sistema prisional dos estados.

Há algumas características comuns entre os principais contextos prisionais estadunidenses afetados por uma adjudicação sob o método processual estrutural⁶³ que merecem ser pormenorizadas para posterior contraste e reflexão com a forma pela qual a Corte

⁶⁰ Conforme destacado na nota 59, em larga medida, essa tendência é um desdobramento da luta contra a segregação racial desencadeada pelo caso *Brown vs. Board of Education*. C.f. FISS, Owen. *The forms of Justice*. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 93, n. 1, p. 02-58, nov. 1979.

⁶¹ Por todos, c.f. ROSENBERG, Gerald N. **The hollow hope**: Can courts bring about social change? Chicago: University of Chicago Press, 2008.

⁶² ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Brown et al vs. Plata et al**, 563 U.S. (2011). Opinion of the Court. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/563/493/> Acesso em: 02 fev. 2020.

⁶³ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 30 *et seq.*

Interamericana tem lidado com os casos prisionais brasileiros, estudados no quarto capítulo. Os pontos em comum entre *Holt vs. Sarver* e as medidas provisórias do Caso Urso Branco, por exemplo, são impressionantes e serão descritos oportunamente.

Em primeiro lugar, a maioria dos casos foi veiculada por meio de *habeas corpus* individuais ou por petições individuais reunidas em *class actions*, muitas vezes iniciadas de próprio punho pelos presos ou por *writ writers*⁶⁴. Várias dessas petições, cujo objeto inicial era a soltura dos peticionários, tiveram o seu objeto reformulado a partir da nomeação de advogados dativos (nomeados pelo Judiciário), para garantir a adequada defesa técnica⁶⁵. Além disso, esses casos foram tramitados na Justiça Federal estadunidense, por meio de demandas que tratavam de violações à Constituição dos Estados Unidos, geralmente ancoradas na 8ª emenda (vedação à tortura e ao tratamento incomum); 13ª emenda (vedação à escravidão e trabalhos forçados); e 14ª emenda (igualdade perante a lei)⁶⁶. O processo estrutural foi produto do esforço das partes envolvidas e dos juízes de base (cuja atuação foi sendo paulatinamente convalidada pelos tribunais de segunda instância). Até o julgamento do caso *Brown vs. Plata*⁶⁷ (2011), a Suprema Corte dos Estados Unidos teve um papel tímido e residual no fenômeno da utilização de processos estruturais para o movimento reformista das prisões⁶⁸.

Feeley e Rubin⁶⁹, em paradigmático estudo empírico realizado no ano de 2000, analisaram o movimento de reforma prisional por meio de demandas judiciais a partir de cinco experiências de processos estruturais nos estados norte-americanos: Arkansas, Texas, Colorado, Cadeia Pública do Condado de Santa Clara (Califórnia) e na Penitenciária Marion, em Nova Jersey. A partir dessa pesquisa, os autores referem que o litígio em torno das prisões pode ser dividido em algumas fases. A primeira fase, caracterizada pela doutrina da era “*hands off*”⁷⁰, pode ser observada no período entre 1776 e 1960, quando prevaleceu o entendimento jurisprudencial segundo o qual os tribunais federais não deveriam se intrometer nas demandas

⁶⁴ *Writ writers* são aquelas pessoas em situação de prisão, com algum conhecimento jurídico (na maioria das vezes sem um diploma) que se disponibilizam a redigir as petições de *habeas corpus* ou outros pedidos endereçados à Corte: seriam os rábulas no sistema prisional, que gozam de algum prestígio entre os presos. Nos Estados Unidos, a figura dos *writ writers* é tão central nas demandas sobre execução penal que a própria Suprema Corte reconheceu a relevância de tais atores para garantir o acesso à justiça das pessoas em situação de prisão a partir do caso *Johnson vs. Avery* (1969). C.f. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Johnson v. Avery**, 393 U.S. 483 (1969). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/393/483/>. Acesso em: 24 fev. 2020.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Brown et al vs. Plata et al**, 563 U.S. (2011). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/563/493/> Acesso em: 02 fev. 2020.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 25.

⁷⁰ “*Hands Off*”, em uma tradução literal, significa “mãos de fora”. A expressão coloquial quer dizer “não colocar as mãos”, não se intrometer.

relacionadas às más condições carcerárias, por se tratar de matéria estadual (sistema federalista) e também em respeito à separação de poderes. No período, a jurisprudência tolerava que os remédios constitucionais existentes embasassem revisão de eventuais violações ao devido processo, mas não admitiam subsidiar uma tutela relacionada às más condições carcerárias⁷¹. Em decorrência disso, prevalecia uma tendência ao indeferimento das inúmeras petições encaminhadas pelos presos, com relatos de tortura, superlotação, segregação racial e precárias condições de detenção⁷². As principais barreiras jurídicas construídas discursivamente se alicerçavam em argumentos formalistas sobre a amplitude do remédio do *habeas corpus*, além dos obstáculos estruturais contidos no princípio federativo⁷³ e no princípio da separação dos poderes⁷⁴.

Posteriormente, o nível de violações documentadas, a mobilização social pelos direitos civis e o perfil progressista da Suprema Corte comandada por Warren⁷⁵ permitiram uma abertura gradual do Judiciário Federal de base para que o posicionamento anterior fosse sendo superado.

A segunda fase do movimento reformista (1960-1965) foi marcada por alguns casos de litígio estratégico fomentado por grupos organizados de presos, no qual se questionava algum aspecto pontual de violação, como a ofensa ao direito de liberdade religiosa dos presos negros muçulmanos⁷⁶.

Na sequência, a terceira fase envolve o ápice reformista, atingido entre 1965 e 1986. Conforme será explorado no paradigmático litígio de Arkansas, nesse período se consolidou o método do processo estrutural⁷⁷. As Cortes adotaram postura intervencionista, abrindo espaço para que o Poder Judiciário funcionasse como uma arena para a formulação e implementação de políticas públicas.⁷⁸

⁷¹ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 31.

⁷² *Ibid*, p. 31.

⁷³ Com base no princípio federativo, defendia-se que a questão era estadual e os juízes federais não deveriam intervir.

⁷⁴ Já o princípio da separação dos poderes sustentava a percepção de que, ainda que demonstrada a existência de um problema, a solução deveria ser planejada, desenhada e implementada pelo Executivo, por meio de política pública, após aprovada alocação orçamentária pelo Legislativo. A agenda de ambos os Poderes era estabelecida após eleição de representantes eleitos democraticamente, segundo as regras estabelecidas.

⁷⁵ OLIVEIRA, Rodrigo de Moraes. **Juízo e prisão**: ativismo judicial no Brasil e nos EUA. Porto Alegre: Boutique, 2018, p. 140 *et seq.*

⁷⁶ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 34-39.

⁷⁷ FISS, Owen. To make the Constitution a living Truth: four lectures on the structural injunction. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz (coord). **Processos estruturais**. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 32.

⁷⁸ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 39-46.

Na quarta fase identificada, os autores reconhecem postura de constrição dos processos estruturais, com os tribunais mais conservadores em relação ao *approach* intervencionista⁷⁹. A gradual melhoria da situação carcerária e os efeitos da mudança na composição das Cortes Federais após as gestões conservadores de Reagan e Bush, com forte discurso punitivo de guerra às drogas, também podem ser fatores que paulatinamente impactaram no movimento reformista⁸⁰. Além das fases destacadas por Feeley e Rubin, é possível identificar que entre 1996 e 2011 houve uma reação conservadora que buscou limitar os litígios estruturais prisionais (o que será tratado a partir do caso *Brown vs. Plata*), sendo que em 2011-2020 assistiu-se à retomada do movimento reformista, ainda que se continue a observar o seu caráter oscilante, com especial enfoque em demandas contra o encarceramento em massa⁸¹.

1.3.2 O pioneirismo das mudanças trazidas pelo processo estrutural em Arkansas a partir de *Holt vs. Sarver*

A experiência em torno do sistema prisional do Estado de Arkansas é uma das primeiras manifestações de uma nova forma de adjudicação, na qual o Judiciário passou a atuar na elaboração e implementação de políticas públicas, diante da inércia do Poder Executivo (Administração Prisional Estadual) e do Poder Legislativo (aprovação e alocação das verbas orçamentárias para financiamento do sistema)⁸².

O processo judicial em Arkansas durou 17 anos e envolveu um ciclo de casos que, reunidos, pavimentaram o caminho para o reconhecimento de uma situação generalizada de violações aos direitos fundamentais dos presos. Pela primeira vez, uma decisão judicial reconheceu que a generalidade do sistema prisional daquele Estado Federado (visto como um todo) era incompatível com a Constituição⁸³. Essa declaração da inconstitucionalidade “sistêmica” é um embrião do instituto posteriormente conhecido como um “estado de coisas inconstitucional”⁸⁴, que é retomada na experiência colombiana e, posteriormente, no Brasil. Importa destacar que, nos Estados Unidos, a experiência foi construída a partir do controle

⁷⁹ *Ibid*, p. 46-50.

⁸⁰ *Ibid*, p. 46-50.

⁸¹ OLIVEIRA, Rodrigo de Moraes. **Juízo e prisão**: ativismo judicial no Brasil e nos EUA. Porto Alegre: Boutique, 2018.

⁸² FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 51.

⁸³ *Ibid*, p. 62.

⁸⁴ VIOLIN, Jordão. *Holt vs. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix. **Processos estruturais**. 2. ed., Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 518.

difuso efetuado pelos juízes de primeira instância⁸⁵. Por isso, trata-se de um movimento construído pela base do Poder Judiciário (nos moldes “*bottom-up*”). Especificamente em Arkansas, a adjudicação foi viabilizada pela atuação dos dois juízes que atuaram na causa: Henley na primeira metade e Eisele, na etapa subsequente.

Algumas condições de conjuntura dos anos 60 permitiram o florescimento do movimento reformista em Arkansas: a postura dos presos peticionários (*writ writers*), que insistentemente pressionavam o sistema de justiça por meio de petições em detalhes impactantes; a contribuição dos advogados nomeados para a defesa técnica, com estilo ousado, criativo, além da experiência anterior em outras demandas de Direitos Humanos. Outro ponto relevante foi a postura do juiz Henley e posteriormente do juiz Eisele, que se propuseram a adaptar o procedimento para tentar construir uma solução diante de um quadro gravíssimo de violações à Constituição, além do posicionamento dos representantes do sistema prisional, que reconheceram a situação fática e demonstraram alguma abertura para iniciar uma reforma do sistema. Por fim, também influenciou a gradual conscientização da opinião pública, a partir da eclosão de um escândalo que expôs políticas de tortura, tratamento incomum e segregação racial a que os presos estavam sendo submetidos.

Como mencionado, no início do ciclo estrutural a situação prisional era caracterizada por um “legado de negligência”⁸⁶, na qual os conflitos e as tensões existentes dentro dos ambientes prisionais locais eram resolvidos pelos próprios presos, sem a interferência da Administração Prisional. Em que pese os obstáculos para obtenção de providências jurisdicionais que atendessem às demandas prisionais, as pessoas em situação de prisão insistiam em apresentar inúmeras petições ao sistema de justiça, apesar de sua aparente inviabilidade jurídica, enfatizando a gravidade das violações suportadas.

Da década de 60 em diante, alguns casos conseguiram flexibilizar a rigidez da doutrina da *hands off*, tornando-se precedentes precursores do movimento pela justiciabilidade dos direitos dos presos.

Essa porta de abertura pavimentou o modo de adjudicação adotado pelo juiz Henley, quando este passou a receber inúmeras petições de presos nos idos de 1965. A forma adjudicatória construída por Henley não seguiu um método pré-moldado. Diante dos pedidos em massa com relatos parecidos, o magistrado Henley optou por agrupar as petições que se

⁸⁵ PORFIRO, Camila. **Litígios estruturais**: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 132.

⁸⁶ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 51.

identificavam com o mesmo contexto de violações, que passaram a ser certificadas em *class actions*⁸⁷. Em sua maioria, os pedidos dos presos almejavam a soltura das pessoas submetidas a tratamento cruel e incomum (categoria análoga à do tratamento desumano e degradante do Direito Internacional), em violação à 8ª Emenda da Constituição Norte-Americana. Em busca de uma defesa técnica eficiente, o juiz optou por nomear advogados com uma trajetória de atuação em direitos civis⁸⁸.

Desde então, abriu-se caminho para a consolidação dos litígios estruturais entrelaçados. Conforme relembra Violin⁸⁹, o litígio estrutural vivenciado em Arkansas não é concentrado em um único julgado. Na verdade, ele está contido na adjudicação judicial sequenciada entre várias decisões, a saber: *Holt vs. Sarver* (“*Holt I*”)⁹⁰, que durou de 1969-1971; *Holt vs. Sarver (Holt II - 1970)*⁹¹, *Holt vs. Hutton (Holt III - 1973)*⁹², *Finney vs. Arkansas Board of Corrections (1974)*⁹³, *Finney vs. Hutto (Finney I - 1976)*⁹⁴, *Finney vs. Hutto (Finney II - 1977)*⁹⁵, *Hutto vs. Finney (Finney III - 1978)*⁹⁶ e *Finney vs. Mabry (1982)*⁹⁷. O caso de Arkansas, dessa maneira, se classifica por uma espiral de litígios ligados por uma pauta comum.

O sistema prisional de Arkansas era ilustrativo do Sul dos Estados Unidos, marcado pela segregação racial. No início da década de 60, a população prisional era distribuída em duas unidades prisionais principais: a fazenda *Cummins* e a fazenda *Tucker*. Desde o século XIX, a

⁸⁷ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America’s prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 59.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 60.

⁸⁹ VIOLIN, Jordão. *Holt vs. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix. **Processos estruturais**. 2. ed., Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 503.

⁹⁰ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital de Arkansas. **Holt v. Sarver**, 300 F. Supp. 825 (E.D. Ark. 1969). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/300/825/1820796/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁹¹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital de Arkansas. **Holt v. Sarver**, 309 F. Supp. 362 (E.D. Ark. 1970). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/309/362/2096340/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁹² ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital de Arkansas. **Holt v. Hutto**, 363 F. Supp. 194 (E.D. Ark. 1973). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/363/194/2254773/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁹³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte de Apelações do Oitavo Circuito. **Finney v. Arkansas Board of Correction and Terrell Don Hutto et al.**, 505 F.2d 194 (1974). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/505/194/453255/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁹⁴ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital de Arkansas. **Finney v. Hutto**, 410 F. Supp. 251 (E.D. Ark. 1976). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/410/251/2308617/>. Acesso em: 20 de fev. 2020.

⁹⁵ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte de Apelações do Oitavo Circuito. **Finney v. Hutto**, 548 F. 2d 740 (1977). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/548/740/19462/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁹⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Hutto v. Finney**, 437 U.S. 678 (1978). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/437/678/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁹⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital de Arkansas. **Finney v. Mabry**, 534 F. Supp. 1026 (E.D. Ark. 1982). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/534/1026/1443648/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

opção pelo modelo prisional em uma colônia agrícola partira de uma tendência observada em outros estados sulistas, nos quais a mão de obra de pessoas escravizadas passou a ser substituída pela mão de obra de presos, sendo que a seletividade do sistema impactava de forma mais significativa a população negra do Estado⁹⁸. A questão racial e o seu impacto no sistema prisional era um ponto central estrutural, sendo esse um dos motivos pelos quais todo o ativismo fruto da mobilização em *Brown vs. Board of Education* paulatinamente influenciou o movimento pela reforma prisional⁹⁹. Enquanto no século XIX Arkansas locava a mão de obra dos presos para a iniciativa privada (sem lhes oferecer qualquer contraprestação), no século XX, com a aquisição das duas fazendas e a sua conversão em colônias prisionais agrícolas, buscou-se a conversão em um modelo “autossustentável” de estabelecimento prisional, no qual os presos faziam os seus alojamentos, produziam a comida e assumiam as funções de segurança¹⁰⁰. Como consequência, a “autossustentabilidade” tornou-se sinônimo de precariedade e abandono estatal, sendo que o ambiente era permeado por extrema violência institucional, insegurança, segregação racial e pela submissão dos presos à condição análoga à de escravidão¹⁰¹.

Por se tratar de uma realidade distante ao escrutínio da opinião pública, as violações aos Direitos Humanos tinham pouca visibilidade. O monitoramento da produção e da disciplina era realizado por presos de confiança (“*trustees*”), recrutados pela Administração Prisional¹⁰². O regime de “*trustees*”, reconhecidos como um dos mais perversos pontos do sistema, resultava em uma situação de violência e autogestão prisional pelos próprios presos, sem que o Estado cumprisse o seu dever de respeito e garantia à integridade física da maioria, seja pela abstenção de práticas violatórias por atos de seus agentes oficiais, seja pelo controle e *accountability* sobre eventuais situações de violência perpetradas pelos presos entre si ou entre um *trustee* (função de segurança de fato delegada) e um preso¹⁰³.

Dois eventos são marcantes para criar um cenário de abertura da agenda reformista: um precedente, no qual a Suprema Corte proíbe as autoridades prisionais de interceptarem petições dos presos à Justiça¹⁰⁴, e uma sangrenta rebelião na Colônia Agrícola *Tucker*, em 1968, que

⁹⁸ Por todos, c.f.: ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação**: racismo e encarceramento em massa. São Paulo: Boitempo, 2018.

⁹⁹ VIOLIN, Jordão. *Holt vs. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix. **Processos estruturais**. 2. ed., Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 503.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 506.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 506.

¹⁰² VIOLIN, Jordão. *Holt vs. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix. **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 506.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 506.

¹⁰⁴ VIOLIN, Jordão. *Holt vs. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix. **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 506.

gerou detalhada investigação policial a pedido do então Governador do Estado¹⁰⁵. Realizada a investigação policial, foi possível documentar, por fonte oficial, a existência de uma prática institucionalizada de tortura causada pela adoção de um modelo de (in)segurança prisional dos *trustees* e da situação de abandono estatal dos presos. A divulgação do relatório expôs a situação prisional ao escrutínio público e fez com que o Poder Executivo passasse a inserir em sua agenda uma proposta de reformas no sistema até então vigente, em busca da mudança do modelo. Para reverter a desaprovação popular, o Poder Executivo passou a recrutar gestores do sistema prisional com perfil reformista¹⁰⁶, para gerir um mísero orçamento, dependente da aprovação do Poder Legislativo.

Apesar da insuficiência orçamentária para fomentar as reformas, é justamente nesse ambiente de abertura do Executivo que se iniciou o ciclo dos casos estruturais de Arkansas.

O primeiro caso foi *Holt vs. Sarver*¹⁰⁷ (doravante *Holt I*), que se dedicou à situação na colônia agrícola *Cummins*. Holt era um preso “*writ writer*”, que demandava em nome próprio e auxiliava outros companheiros. No polo passivo, figurava o comissário Sarver, que era a autoridade estadual responsável pelo Departamento Correcional de Arkansas.

A demanda questionava a compatibilidade de algumas práticas observadas na prisão com a proteção contra tratamento “cruel e incomum” contida na Constituição Americana (8ª Emenda), quais sejam: o confinamento na solitária em péssimas condições e em situação de superlotação; a ausência de tratamento médico e dentário; e a insegurança dos presos expostos à violência dos *trustees* sem qualquer amparo, controle ou *accountability* do Estado. A histórica omissão em relação à integridade pessoal dos presos também fazia com que aquele Estado fosse negligente em relação aos episódios de violência perpetrada por eles, entre si.

Ao julgar a demanda parcialmente procedente, o juiz Henley considerou que as condições de confinamento na solitária configuravam tratamento “desumano e incomum¹⁰⁸”, dada a situação de superlotação e insalubridade demonstrada. Também destacou que a situação de insegurança extrema, fomentada pela ausência de controle do Estado para a proteção dos presos, também era violatória à 8ª Emenda. Todavia, em relação à demanda por tratamento médico e dentário, o julgamento foi de improcedência por ausência de provas pelos

¹⁰⁵ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America’s prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p 51.

¹⁰⁶ *Ibid*, p 59.

¹⁰⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital de Arkansas. **Holt v. Sarver**, 300 F. Supp. 825 (E.D. Ark. 1969). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/300/825/1820796/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹⁰⁸ O conceito de tratamento desumano e incomum, contido na Constituição Americana, é uma das fontes de inspiração das categorias de “tratamento desumano e degradante”, que constam em vários tratados internacionais de Direitos Humanos.

peticionários. Após o accertamento dos fatos, no ponto dispositivo, o juiz adotou uma decisão marcada pela “autocontenção”¹⁰⁹. Em vez de condenar o Estado a determinada conduta prescrita na decisão judicial, o magistrado determinou que o próprio ente demandado (representantes do Executivo de Arkansas) apresentasse um relatório com um plano de ação indicando o que pretendia fazer para solucionar a questão¹¹⁰. Sem prejuízo, o juiz Henley incluiu, no corpo da decisão, algumas sugestões, de modo a sinalizar ao réu a expectativa judicial sobre as medidas aptas a produzir resultados concretos em curto, médio e longo prazo.

A estratégia do juiz Henley, apesar de ousada e de certa forma inovadora, pretendia retirar o Poder Executivo de sua zona de conforto (posição de negligência), para que a própria Administração se mobilizasse para a construção de uma solução sistêmica. Essa estratégia judicial foi adotada, possivelmente em razão do perfil do gestor que ocupava o polo passivo da demanda. Conforme relembram Feeley e Rubin¹¹¹, o comissário Sarver fora escolhido pelo governador do Arkansas após a rebelião do fim da década de 60, com uma agenda de promoção de reformas prisionais, especialmente em razão do choque na opinião pública e da exposição das denúncias de torturas na Fazenda *Tucker*. Na fase de conhecimento, o comissário Sarver não se opôs ao mérito das denúncias referidas, concordando com a precariedade da situação prisional e enfatizando a ausência de orçamento para investir em uma reestruturação (bloqueio institucional). Com base nessa postura de reconhecimento das violações pelo Estado demandado, o juiz Henley adotou um novo método de adjudicação, pautado na exigência de apresentação de relatórios periódicos, com o fim de mapeamento dos problemas e prestação de contas sobre as medidas adotadas para resolver a situação.

Em vez de um litígio tradicional adversarial, a metodologia processual adotada tinha algumas características diferenciadas, como a edição sucessiva de decisões graduais e incrementais¹¹², que é uma das marcas registradas do processo estrutural. Nesse sentido, Feeley e Rubin¹¹³ salientam que a decisão inicial dos casos prisionais sob a jurisdição do juiz Henley passou a ter características comuns marcantes, como: (i) as decisões consistiam em ordens genéricas para adoção de providências, seguida de algumas sugestões do próprio juiz; (ii) não

¹⁰⁹ VIOLIN, Jordão. *Holt vs. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix. **Processos estruturais**. 2. ed., Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 514.

¹¹⁰ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital de Arkansas. **Holt v. Sarver**, 300 F. Supp. 825 (E.D. Ark. 1969). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/300/825/1820796/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹¹¹ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America’s prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p 59.

¹¹² FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America’s prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p 59.

¹¹³ *Ibid*, p. 65.

se endereçava apenas ao litigante integrante do polo passivo (comissário Sarver, representante da Administração Prisional) e incluía outros atores com capacidade de influir na solução do problema, como o Legislativo (que detinha poderes de alocação de recursos orçamentários). Além disso, o juiz determinava que: (iii) o Estado apresentasse relatório com um plano de ação, para tratar dos principais bloqueios institucionais que ensejavam o grau generalizado de violações. Depois de recebidos esses informes do Estado e dos petiçãoários, o juiz seguiu um padrão decisório segundo o qual sempre elogiava os esforços e ao mesmo tempo indicava a insuficiência das medidas paliativas, insistindo em mudanças mais profundas¹¹⁴.

Diante da dificuldade em resolver um problema estrutural da noite para o dia, foi instaurada uma etapa de supervisão, com a edição de cascatas de decisões judiciais¹¹⁵, marcadas pelo monitoramento dos avanços e retrocessos. Outras características importantes de *Holt I* foram a utilização de audiências e reuniões¹¹⁶, nas etapas de supervisão, para documentação (*fact finding*) da extensão dos problemas relatados pelos presos, bem como para criação de espaços de diálogo entre as partes, de forma a construir o desenho de medidas estruturantes. Aliás, tais medidas passaram a ser uma forma de construção de políticas públicas por meio da atuação judicial. Apesar do inegável caráter de intervenção na realidade da colônia agrícola, o juiz não escolheu diretamente os contornos das medidas, mas passou a atuar de forma gerencial, abrindo espaço para que as partes propusessem um diagnóstico de problemas e o desenho de soluções imediatas, de médio e de longo prazo¹¹⁷. Um ponto que contribuiu muito para os resultados alcançados (e que nem sempre é observado nas outras experiências norte-americanas) diz respeito à importância da cooperação entre as partes, para o caminhar das medidas estruturais, pois as ordens judiciais não eram acompanhadas, em sua maioria, por medidas coercitivas¹¹⁸. Esse último fato, inclusive, contrapõe a experiência do Arkansas à do Estado do Texas, que será estudado no próximo item.

Com o desenvolvimento do caso, uma série de outras petições de presos foi reunida, criando uma nova demanda classificada com o mesmo nome *Holt vs. Sarver (Holt II)*¹¹⁹. Com essa segunda *class action*, os petiçãoários passaram a atacar as condições prisionais de forma

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ VIOLIN, Jordão. *Holt vs. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix. **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 530-531.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 539.

¹¹⁸ VIOLIN, Jordão. *Holt vs. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix. **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 534.

¹¹⁹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital de Arkansas. **Holt v. Sarver**, 309 F. Supp. 362 (E.D. Ark. 1970). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/309/362/2096340/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

mais generalizada, com o enfoque no questionamento do sistema de *trustees* e a exploração da mão de obra sem remuneração como fonte de violação à 13ª Emenda (proibição de escravidão), os problemas sanitários como forma de tratamento desumano e incomum (violação à 8ª Emenda) e a visibilização da estrutura de segregação racial como forma de violação à 14ª Emenda (direito à igualdade)¹²⁰.

A partir de então, o precedente *Holt II*, em uma histórica decisão de 1970, “confronta o sistema prisional como um todo: estrutura, organização, filosofia e as consequências”¹²¹. Pela primeira vez, é declarado que o sistema penal em Arkansas, de forma generalizada, era incompatível com a Constituição Americana. A ideia de supervisão periódica por meio de uma sequência de ordens judiciais permite o acompanhamento progressivo das mudanças. O efeito colateral é que os litígios estruturais prisionais ficaram notórios por sua longa duração. Em um determinado momento, o juiz Henley, já desgastado, passou a estimular uma aceleração do acordo entre as partes, como forma de encerrar a supervisão de cumprimento, levantando a jurisdição¹²².

O cumprimento da sentença de *Holt II* é marcado pela circularidade¹²³, na qual o Estado apresenta relatório sobre o cumprimento e, após manifestação da parte interessada, o Judiciário emite nova decisão, sucedida dos relatórios subsequentes. Assim, em vez de um formato de execução linear, instaura-se um modelo processual calcado na técnica de monitoramento, a partir de medidas propostas à base de uma lógica de “tentativa-e-erro” para alcançar os resultados¹²⁴.

Com o tempo, alguns resultados globais são registrados. Nesse sentido, nota-se a extinção do modelo de *trustees*, com a assunção pelo Estado da função de segurança prisional (com contratação de agentes), a construção de novas unidades, fornecimento de assistência jurídica aos presos, tratamento médico, odontológico, bem como criação de programas educativos e bibliotecas¹²⁵.

Por outro lado, algumas violações permaneceram. Com a substituição do Comissário Sarver por *Terence Von Hutto*, instaurou-se o terceiro ciclo de petições reunidas, que se

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 63.

¹²² *Ibid.*, p. 65.

¹²³ VIOLIN, Jordão. *Holt vs. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix. **Processos estruturais**. 2. ed., Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 522.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ VIOLIN, Jordão. *Holt vs. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix. **Processos estruturais**. 2. ed., Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 523.

intitulou *Holt vs. Hutto*¹²⁶. Também conhecido como *Holt III* (julgado em 1973 na primeira instância), o caso tem peculiaridades em relação ao anterior. No lugar de questionar a inconstitucionalidade generalizada do sistema (tal como fora feito em *Holt II*), os peticionários adotam uma estratégia distinta, pois optam por delimitar a demanda com foco nas questões mais sérias que ainda remanesciam com resposta insuficiente.

Na primeira decisão proferida em *Holt III*, Henley reconheceu a persistência de violações e urgia ao Estado que apresentasse relatório com as medidas emergenciais adotadas, além do diagnóstico e planejamento de medidas estruturantes nos pontos focais que tinham delimitado a demanda. Ainda que a decisão tenha seguido o padrão dos casos anteriores, o juiz incentivou o Estado a aderir, sinalizando a possibilidade de levantamento do controle jurisdicional sobre o caso. Na decisão subsequente, o juiz considerou que houve cumprimento substancial, o que dispensou o ulterior monitoramento jurisdicional e determinou a extinção do processo.

Parte dos peticionários recorreu da decisão, que foi autuada perante a Corte Federal do 8º Circuito com o nome de *Finney vs. Arkansas Board of Corrections* (1974)¹²⁷. Na percepção dos peticionários recorrentes, o caso não deveria ter sido encerrado, tendo em vista que o Estado continuava a descumprir parcialmente a decisão judicial, persistindo a situação violatória. A referida Corte do 8º Circuito reformou a decisão de levantamento do juiz Henley, determinando a retomada da etapa de supervisão da sentença, até o cumprimento integral da decisão¹²⁸. Sobre o ponto, alguns estudiosos sugerem que a decisão de levantamento pode ter sido, inclusive, uma estratégia do desgastado juiz Henley para buscar legitimidade e apoio da instância recursal para prosseguir no controle judicial nas reformas estruturais no sistema prisional do Arkansas¹²⁹. Seja como for, a decisão terminativa foi reformada pela Corte. Henley retomou a supervisão da implementação das medidas nos anos seguintes. Houve constante pressão do Judiciário no Executivo e no Legislativo, que passou a acompanhar a questão e a incrementar o orçamento para viabilizar algumas das medidas, ainda que com alguma resistência¹³⁰.

¹²⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital de Arkansas. **Holt v. Hutto**, 363 F. Supp. 194 (E.D. Ark. 1973). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/363/194/2254773/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹²⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte de Apelações do Oitavo Circuito. **Finney v. Arkansas Board of Correction and Terrell Don Hutto et al.**, 505 F.2d 194 (1974). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/505/194/453255/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p 71.

¹³⁰ VIOLIN, Jordão. *Holt vs. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix. **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 538.

Legitimado com o apoio da Corte Federal do 8º Circuito na supervisão de cumprimento da fase anterior, Henley passou a realizar visitas *in loco* nas prisões Cummins e Tucker, coletando vasto material probatório sobre os progressos realizados e as condições degradantes que ainda persistiam. Henley nomeou um juiz auxiliar para o trabalho *in loco*, para realizar minucioso mapeamento das condições prisionais, inclusive com a coleta de depoimentos. Essa possibilidade de produção probatória *ex officio* é uma outra característica dos processos estruturais, que rompem com a lógica adversarial segundo a qual apenas as partes devem produzir provas¹³¹, muito marcante no processo estadunidense.

O material probatório coletado deu início à quarta fase do ciclo de reformas estruturais em Arkansas, a partir do caso *Finney vs. Hutto*¹³² (*Finney I*). Diante da qualidade do acervo probatório existente, Henley proferiu uma decisão extremamente detalhista sobre a situação prisional, em 1976¹³³. Metodologicamente, o magistrado dividiu sua análise em 13 temas-problemas centrais, que eram desdobrados em até três pontos. Observou os progressos e as melhoras promovidas pela Administração Prisional, mas enfatizou as questões que ainda persistiam ou tinham se agravado. O aumento da superlotação, por exemplo, despontava como um problema cuja solução não havia sido ainda endereçada.

Um dos pontos mais controversos dizia respeito ao entendimento adotado pelo magistrado, no sentido de que a imposição de isolamento solitário em um ambiente de superpopulação e más condições carcerárias, por prazo indeterminado, resultava em tratamento cruel e incomum¹³⁴. Henley impôs um limite máximo de 30 dias, ponto que é objeto de recurso da parte demandada. A decisão foi confirmada pela Corte do 8º Circuito¹³⁵ e também pela Suprema Corte, em 1978¹³⁶. É importante notar que, sobre esse ponto do litígio, há registro do engajamento de representantes da sociedade civil por meio da apresentação de *amicus curiae*

¹³¹ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 70.

¹³² ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital de Arkansas. **Finney v. Hutto**, 410 F. Supp. 251 (E.D. Ark. 1976). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/410/251/2308617/>. Acesso em: 20 de fev. 2020.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte de Apelações do Oitavo Circuito. **Finney v. Hutto**, 548 F. 2d 740 (1977). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/548/740/19462/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹³⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Hutto v. Finney**, 437 U.S. 678 (1978). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/437/678/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

de organizações e advogados engajadas no tema, como a *American Civil Liberties Union* (ACLU)¹³⁷, tendo em vista a repercussão da questão em outros Estados.

Posteriormente, houve uma sucessão de juízes, com a assunção da causa por Eisele, que também demonstrou ter um perfil aberto aos processos estruturais. A partir de *Finney vs. Mabry*¹³⁸ (fase subsequente do caso *Holt*), Eisele intensificou as visitas *in loco* que ele próprio ou seus auxiliares realizavam, por meio de inspeções e coleta de depoimentos dos presos¹³⁹. Diante do risco imposto pela exposição dos que reclamavam, foi determinado o sigilo dos nomes daqueles que prestavam depoimento como forma de proteção contra ameaças¹⁴⁰. É interessante pontuar que esse é um dos poucos registros de utilização de poderes cautelares (em sentido lato) e acessórios, adotados na fase de supervisão para resguardar a integridade do processo.

Em decisão de 1978¹⁴¹, uma decisão pontual do juiz Eisele declarou a inconstitucionalidade da aplicação concreta do procedimento disciplinar do Arkansas (que era previsto em regulamento criado conforme diretrizes do juiz Henley). Apesar de a norma abstrata não ser em si inconstitucional, o juiz observou que ela não correspondia ao que ocorria na prática dos estabelecimentos prisionais no Arkansas. Na sequência, o magistrado tentou incentivar as partes ao diálogo e à realização de acordo, para a finalização da supervisão judicial das reformas estruturais¹⁴².

Então, foi realizado um pacto, intitulado “decisão consensual” (*Consent Decree*), em 05 de outubro de 1978. O documento foi elaborado com uma metodologia típica adotada para desenho de políticas públicas que - não por acaso - constituem o objeto dos litígios estruturais. O acordo identificou 39 problemas específicos, a partir das situações mapeadas nos autos judiciais, estabelecendo planos de ação com medidas imediatas, de médio e longo prazo para lidar com elas. Vê-se claramente uma influência, por exemplo, no Pacto de Melhorias adotado no Caso Urso Branco, conforme será abordado no capítulo quarto.

¹³⁷ A informação é contida em nota de rodapé no acórdão. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Hutto v. Finney**, 437 U.S. 678 (1978). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/437/678/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹³⁸ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital de Arkansas. **Finney v. Mabry**, 534 F. Supp. 1026 (E.D. Ark. 1982). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/534/1026/1443648/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹³⁹ VIOLIN, Jordão. *Holt vs. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix. **Processos Estruturais**. 2. ed., Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 548.

¹⁴⁰ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 74.

¹⁴¹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital de Arkansas. **Finney v. Mabry**, 534 F. Supp. 1026 (E.D. Ark. 1982). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/534/1026/1443648/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹⁴² *Ibid.*

Posteriormente, para a supervisão da implementação, o acordo celebrado previa a indicação de um coordenador de *compliance*, também conhecido como *special master*¹⁴³. Essa figura era usada como mecanismo de apoio da corte em outras experiências de processos estruturais, por meio da nomeação de um especialista ou grupo de apoio, para acompanhar o cumprimento das decisões. Como função, o *special master* realizava uma supervisão de perto e produzia relatórios avaliativos, de forma a subsidiar a avaliação da Corte sobre o cumprimento. O agente nomeado foi Robert La Plante, que era um especialista sobre sistema prisional¹⁴⁴. Dois problemas foram enfrentados em relação à criação do *special master* nas demandas prisionais: o primeiro dizia respeito à própria nomenclatura. O nome “*special master*” fazia remissão à experiência da escravidão, pois a figura do “mestre” lembrava a do antigo senhor de escravos. Esse estigma¹⁴⁵ tornou-se muito forte em relação à situação prisional, pois um dos questionamentos dos movimentos sociais se referia justamente ao argumento de que a forte criminalização das pessoas negras no Sul dos Estados Unidos era uma forma moderna de controle social das tensões raciais¹⁴⁶.

Assim, uma figura cujo objetivo era a reforma sistêmica não deveria guardar relação de simbologia com o fantasma da segregação racial, que ainda assombrava aquele contexto. Como solução, o nome adotado para o instituto foi o de “coordenador de *compliance*”¹⁴⁷. O segundo ponto dizia respeito à necessária independência do órgão em relação ao Executivo e, por outro lado, à realidade que demandava uma fonte de custeio para os gastos e remunerações que a função demandava¹⁴⁸. A solução dada foi a de nomeação de uma pessoa segundo a indicação do tribunal, com o custeio do pagamento pelo Poder Executivo¹⁴⁹. Com o advento de desgastes políticos¹⁵⁰ oriundo dos relatórios apresentados, o modelo se mostrou precário, tendo em vista a pressão do Poder Executivo para não reconduzir o coordenador de *compliance* após o fim do mandato, por não concordar com as conclusões do relatório apresentado. No momento de tensão, o Judiciário teve que afirmar a necessária independência da função, a fim de impedir

¹⁴³ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America’s prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 75.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*, p 76.

¹⁴⁶ ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação**: racismo e encarceramento em massa. São Paulo: Boitempo, 2018.

¹⁴⁷ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America’s prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p 76.

¹⁴⁸ ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação**: racismo e encarceramento em massa. São Paulo: Boitempo, 2018.

¹⁴⁹ ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação**: racismo e encarceramento em massa. São Paulo: Boitempo, 2018.

¹⁵⁰ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America’s prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p 77.

eventual destituição de *La Plante*, no curso do mandato. Como forma de lidar com a situação, o juiz Eisele acatou os relatórios apresentados em razão do mandato e reiterou, em suas decisões, que não havia subordinação entre o coordenador de *compliance* e o Poder Executivo. Contudo, diante do forte desgaste, o próprio juiz Eisele deixou de solicitar a recondução e reassumiu o monitoramento do caso¹⁵¹.

Já na etapa final do ciclo de processos estruturais em Arkansas, em 1982, após o cumprimento substancial das reformas, Eisele entendeu pela desnecessidade de continuar a supervisão judicial do cumprimento do acordo¹⁵².

Algumas críticas podem ser feitas em relação à decisão de levantamento. A principal delas diz respeito à continuidade de tratamento degradante no ambiente prisional, apesar da existência de alguns avanços. Como efeitos positivos, o processo estrutural do Arkansas conseguiu aumento orçamentário para a Administração Prisional, que passou a ter um número mais significativo de agentes penitenciários contratados, com a superação do antigo regime de *trustees*¹⁵³. Ademais, as demandas apresentadas conseguiram proibir formalmente a imposição de castigos corporais, estabelecer regras restritivas para as sanções disciplinares em confinamento solitário e também abolir as regras de classificação de presos por critérios baseados em segregação racial¹⁵⁴. Se, por um lado, passos foram dados para uma reforma normativa (*de jure*), o intenso monitoramento judicial demonstrou a persistência de práticas de discriminação e violência observadas *de facto*. O levantamento das medidas, sem listar critérios claros para tanto, permitiu a continuidade dessas formas mais veladas de violações, que enfrentam barreiras para ultrapassar os muros dos estabelecimentos penais¹⁵⁵. Os processos estruturais não foram suficientes para conter alguns problemas sérios, como a superlotação.

O que não é tão claro, na experiência prisional de Arkansas, é a relação entre a atividade cognitiva (constatação de uma situação violatória a direitos), a função satisfativa (remediar situações de grave dano) e os poderes cautelares dos juízes. Em Arkansas, ao receber as inúmeras petições sobre a situação intolerável e que expunha os presos a grave risco, o magistrado instaurou *class actions*, adotando medidas após a instauração da fase instrutória, com a existência de um devido processo (sem prejuízo que a atividade probatória, com fatos que eram invisibilizados por anos, perdurasse na fase de execução). A abertura de tal janela fez

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ VIOLIN, Jordão. *Holt vs. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix. **Processos estruturais**. 2. ed., Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 523.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

com que outras violações passassem a ser denunciadas em espiral, sendo que uma única demanda não foi suficiente para conter toda a situação de inconstitucionalidade sistêmica.

O litígio estudado é essencial para compreender o desenvolvimento da noção de processo estrutural para a reforma prisional. Contudo, considerando que o objeto da presente tese enfoca as tutelas provisórias, é importante reconhecer, desde já, que as medidas estruturantes, no caso de Arkansas, não foram pensadas e adotadas no âmbito de um regime jurídico de urgência. Sem prejuízo, há registro de que o acesso à justiça dos presos e o fornecimento de informações colocou em risco a integridade física de vários deles. Nesse sentido, verifica-se que os juízes adotaram providências de natureza cautelar para garantir a integridade da causa e o sigilo da fonte. Essas providências eram tratadas de forma lateral, sem tanto destaque. Eisele, por exemplo, determinou o sigilo do nome das testemunhas e vítimas que prestassem informações sobre a ocorrência de tratamento degradante¹⁵⁶. Seja como for, ainda que algumas medidas cautelares tenham sido adotadas, nota-se que a atuação estrutural não se moldou a partir da janela de cautelaridade.

De todo o exposto, infere-se, em síntese, que Holt passou a representar o acesso à justiça em massa pelas pessoas em situação de prisão, gerando uma avalanche de casos semelhantes que foram replicados nos demais Estados norte-americanos¹⁵⁷. Por isso, seu impacto simbólico é impressionante. Embora não tenha sido citado diretamente por alguma das resoluções da Corte IDH, quando são listadas as respostas institucionais do tribunal internacional nas medidas provisórias brasileiras, percebe-se clara influência indireta das estratégias e modos de atuação que derivam desse ciclo de precedentes inaugural.

1.3.3 Outras experiências paradigmáticas nos Estados Unidos

1.3.3.1 A superação dos *building tenders* no litígio texano

O caso *Ruiz vs. Estelle*¹⁵⁸, no Estado do Texas, foi o mais longo litígio estrutural sobre sistema prisional nos Estados Unidos, com duração de 30 anos (1972-1992). Foi também o mais

¹⁵⁶ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 74.

¹⁵⁷ *Ibid*, p. 532.

¹⁵⁸ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital dos Sul do Texas. **Ruiz v. Estelle**, 503 F. Supp. 1265 (S.D. Tex. 1980). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/503/1265/1466998/>. Acesso em: 30 mar. 2020.

abrangente, pois lidou com a maior população prisional dos Estados Unidos, que era distribuída em 24 unidades.

Assim como em Arkansas, a demanda se desenvolveu nas cortes federais, a partir das inúmeras cartas de presos que eram recebidas com denúncias sobre a imposição de tratamento desumano e degradante. Floresceu também a partir da postura ativista de alguns juízes, além da nomeação de advogados que vinham se especializando em litígios estratégicos para promoção de direitos civis após a reunião das cartas em *class actions*.

Especificamente no Texas, os presos enfrentavam barreiras significativas para conseguir enviar suas cartas aos tribunais. Ao verificar a existência de um problema reiterado e recorrente, o juiz federal William Wayne Tyler¹⁵⁹ reuniu as petições em uma *class action* e deu início a um litígio envolvendo duas unidades prisionais daquele Estado. Para tanto, nomeou o advogado William Turner, da NAACP, para atuar na defesa técnica dos peticionários¹⁶⁰.

Ruiz, peticionário que dá nome ao caso, era uma pessoa em situação de prisão que fora condenado pelo crime de roubo. Ele questionava a situação de insegurança no presídio (relato de ameaças), falta de atendimento médico e denegação de acesso à justiça pelas autoridades prisionais¹⁶¹. A reunião de inúmeras petições permitiu que o caso gradativamente fosse abrangendo todo o sistema penitenciário estadual.

O litígio pode ser dividido em três etapas, conforme sistematização proposta por Rubin e Feeley¹⁶²: (i) o accertamento da existência de violações, que perdura até o julgamento (1972-1980); (ii) a adoção de um acordo judicial e instituição do *special master* (1981-1983); (iii) e a fase de supervisão e monitoramento (1983-1992), que se encerra com o levantamento.

Diferentemente da situação do Arkansas (em que o Executivo aceitava a existência das violações, mas atuava de forma negligente para resolvê-las), no Texas as autoridades públicas não reconheciam qualquer problema em relação às suas prisões. Ao contrário, argumentavam que o sistema era autossustentável, econômico, bem gerido e que impunha disciplina, certeza da punição aos presos, sendo motivo de orgulho¹⁶³ da identidade daquele Estado, permeada por um discurso de “Lei e Ordem”.

¹⁵⁹ JUSTICE, William Wayne. The origins of *Ruiz v. Estelle*. *Stanford Law Review*, Stanford, v. 43, p. 1-12, nov. 1990.

¹⁶⁰ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 80-95.

¹⁶¹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital dos Sul do Texas. **Ruiz v. Estelle**, 503 F. Supp. 1265 (S.D. Tex. 1980). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/503/1265/1466998/>. Acesso em: 30 mar. 2020.

¹⁶² FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 80-95.

¹⁶³ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 83.

Dessa forma, no Texas o litígio enfrenta uma barreira ainda maior que a do Arkansas, pois houve extensa e desgastante apuração judicial em contraditório, com o objetivo de questionar as práticas e a cultura e documentar as violações existentes, para que se pudesse então passar à implementação de políticas públicas para as mudanças¹⁶⁴.

Como estratégia procedimental, o juiz Wayne Tyler notificou o Departamento de Justiça Norte-Americano (vinculado à União) para atuar como *amicus curiae*. Essa medida é importante na primeira fase, pois tal órgão tinha poderes para investigar. O engajamento do órgão federal permitiu a documentação dos problemas narrados pelos petionários. A iniciativa é até hoje referenciada, pois ilustra a complexidade das dificuldades que envolvem causas prisionais em uma Federação, nas quais há posturas conflitantes, inclusive entre os Poderes Executivos Federais e Estaduais (o que não se resume apenas à divergência quanto à percepção do direito aplicável, como também reflete disputas políticas que podem não se relacionar à demanda).

De forma análoga ao sistema de *trustees* do Arkansas, a questão da utilização da mão de obra dos próprios presos para as funções de segurança era um dos principais problemas sobre os abusos e violência relatada. No Texas, a segurança era primordialmente providenciada pelos “*building tenders*”¹⁶⁵ (espécie de “presos de confiança” armados, que tinham privilégios e muitas vezes usavam da posição para praticar atos de violência contra outros presos). A má qualidade da alimentação e do tratamento médico e a ausência de programas de capacitação eram pontos centrais da demanda. Além disso, era questionado se a exploração da mão de obra das pessoas reclusas violava a Constituição. Assim como o Executivo propagandeava que o sistema estadual era autossustentável, os petionários declaravam que o alardeado baixo custo do sistema se fundava na imposição dessas condições listadas, incompatíveis com a Constituição Norte-Americana.

A Administração Prisional representada pelo *Texas Department of Corrections* (TDC) vinha de uma linhagem de gestores com discurso de “lei e ordem”. O diretor Estelle, que dá nome ao caso, apresentou inicialmente forte resistência em reconhecer a existência de problemas no sistema prisional. Em 1978 foi realizada a audiência de instrução, extremamente conflituosa, justamente pelas divergências entre as partes. A primeira decisão é extensa e

¹⁶⁴ Ainda que o litígio do Arkansas também tenha tido momentos de *fact finding*, houve certo nível de consenso sobre a existência de violações e o grande problema era o estabelecimento de diagnóstico, planejamento, estabelecimento de metas, obtenção de orçamento e efetiva implementação de mudanças;

¹⁶⁵ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital dos Sul do Texas. **Ruiz v. Estelle**, 503 F. Supp. 1265 (S.D. Tex. 1980). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/503/1265/1466998/>. Acesso em: 30 mar. 2020, p. 1294.

condena o sistema prisional de forma generalizada¹⁶⁶. A Administração Prisional negava a existência dos “*building tenders*”. Houve resistência inicial dos representantes da Administração Prisional, mas posteriormente eles se abriram para negociar um acordo (preferível ao risco de imposição de medidas *top-down* pela Corte Federal)¹⁶⁷.

O primeiro acordo celebrado (*consent decree*) era curto e adotava linguagem genérica, com previsão da instituição de um *special master*. É possível observar, desde já, a influência desse tipo de decisão em várias decisões genéricas, inicialmente adotadas pela Corte IDH quando adotam medidas provisórias em casos prisionais. Contudo, diferentemente da prática da maioria dos litígios prisionais coletivos norte-americanos, nem sempre o tribunal interamericano determina ao Estado a criação de um mecanismo de supervisão para acompanhamento. De toda forma, no caso texano, o papel do *special master* criado era o de monitorar e preparar a implementação dos planos de melhoria. Vincent Nathan, o especialista nomeado, detinha poderes para coletar entrevistas confidenciais, acessar os arquivos do *Texas Department of Corrections* (TDC), além de gerir um orçamento significativo para nomeação de uma equipe de apoio. Todavia, o *special master* não tinha poder decisório (não substituíu a corte federal) nem poderes interventivos (sendo vedado que desse ordens diretas ao Executivo)¹⁶⁸. Seu papel era observar, recomendar, coletar informações e reportar ao juiz.

O grande desgaste na relação entre o *special master* e a Administração Prisional ocorreu devido ao fato de que as recomendações adquiriam caráter incremental. Ou seja: à medida que eram acatadas, o *expert* aumentava o nível de detalhes e de exigências orçamentárias. Essa situação gerou nos gestores a sensação de que, quanto mais o Estado cedesse, maior seria a intervenção judicial nos assuntos de que eram encarregados.

Além disso, havia grande hostilidade do TDC em relação à questão de segurança. Mesmo após o primeiro julgamento, o Estado negava a existência de uma situação de brutalidade generalizada e não admitia a existência dos *building tenders*. A questão foi sendo documentada e os petionários ganharam a apelação na Corte do 5º Circuito (que questionava os poderes amplos do *special master*)¹⁶⁹. Com as mudanças propostas, paulatinamente, o

¹⁶⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital dos Sul do Texas. **Ruiz v. Estelle**, 503 F. Supp. 1265 (S.D. Tex. 1980). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/503/1265/1466998/>. Acesso em: 30 mar. 2020.

¹⁶⁷ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 83.

¹⁶⁸ *Ibid*, p. 86.

¹⁶⁹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte de Apelações do 5º Circuito. **Ruiz v. Estelle**, 688 F.2d 266 (1982). Julgado em 16 de setembro de 1982. Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PC-TX-0003-0023.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

sistema de *building tenders* foi sendo desmantelado, sendo essa uma das maiores conquistas do litígio estrutural.

A terceira fase do caso *Ruiz vs. Estelle* ocorreu entre 1983 e 1992, que tratava propriamente da fase de implementação. A partir das mudanças no sistema penitenciário, instaurou-se uma crise no TDC, sendo que os gestores passaram a boicotar as reformas e a pedir exoneração. Os que ficaram não admitiam as mudanças propostas, apresentando postura de resistência. Vários agentes sofreram processos disciplinares, mas houve muita resistência na mudança cultural. Uma série de diretores pede exoneração, entre eles, o próprio Estelle. A desordem no sistema elevou o nível de violência intramuros¹⁷⁰, com o aumento de brigas entre as facções existentes. Entre 1984 e 1985 registrou-se aumento do número de mortes¹⁷¹.

Nessa fase, há uma reação às mudanças culturais e institucionais propostas. Para restaurar o controle e a disciplina no Sistema Penitenciário, a administração prisional passou a adotar medidas de *lockdown*, bem como contratou novos guardas que passaram por treinamentos intensivos. A adoção de um regulamento hipernormatizado, com influência no rigor e na disciplina da cultura militar teve como resultado a diminuição dos índices de violência entre os presos¹⁷². Em resposta, o TDC se propôs a construir novas vagas, melhorar o sistema de classificação de presos e atrasar a recepção de novos condenados (que ficaram retidos nas cadeias locais). Ao final dos anos 80, os novos oficiais indicados aceitaram as reformas propostas e buscaram negociar um acordo final para o levantamento das medidas. As medidas adotadas para conter a superlotação nos presídios (ordem de não recepção de novos presos provisórios que tiveram que ficar nas cadeias públicas, também superlotadas) passaram a conflitar com ordens de juízes federais em outros casos, pois aqueles presos começaram a contestar o efeito colateral causado naqueles espaços de detenção. Por isso, houve deslocamento do eixo central do litígio. A demanda, que inicialmente era para “adequação das condições prisionais”, após os anos 80 passou a ser também “demanda sobre superpopulação carcerária”¹⁷³. Para aliviar o problema, Wayne adotou as “ordens de soltura antecipada” de alguns presos. Diante do incômodo de tal atitude, o Legislativo local se mobilizou para garantir que o TDC tivesse o poder de indicar quais os presos a serem soltos antecipadamente¹⁷⁴.

¹⁷⁰ MARQUART, James W.; CROUCH, Ben M. Judicial reform and prisoner control: The impact of *Ruiz v. Estelle* on a Texas penitentiary. *Law and Society Review*, Massachusetts, v. 19, n. 4, p. 557-586, 1985, p. 580.

¹⁷¹ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 91.

¹⁷² *Ibid.*, p. 91.

¹⁷³ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 92.

¹⁷⁴ TEXAS EXECUTION INFORMATION CENTER. **Ruiz vs. Estelle and prison overcrowding**. Disponível em: <http://www.txexecutions.org/lawsuits.asp>. Acesso em: 02 ago. 2020.

Além do natural desgaste inerente a um litígio que já perdurava quase 30 anos, a erosão do regime de *building tenders* foi um dos fatores que fizeram com que o juiz Tyler visualizasse uma abertura para a extinção do processo. Por isso, em 1990, o magistrado convocou as partes para negociarem um acordo final que englobasse os principais temas ainda pendentes. Em 1992, o caso finalmente chegou ao julgamento final, com a aprovação de um acordo de melhoria¹⁷⁵.

Ao mesmo tempo em que o litígio texano teve o grande êxito em mudar a cultura institucional e suplantar a maior fonte de violência intramuros (regime dos *building tenders*), por outro lado, foi insuficiente para construir soluções ao que o próprio juiz Wayne Tyler diagnosticou como significativo “apetite encarcerador”¹⁷⁶ existente no Estado. A crescente curva de encarceramento continuou após os anos 90, como um dos grandes bloqueios que perpetuaram as violações aos Direitos Humanos das pessoas em situação de prisão¹⁷⁷.

1.3.3.2 A demanda pela demolição pela Penitenciária de Segurança Máxima do Colorado

Também na mesma época, o litígio envolvendo a Penitenciária de Segurança Máxima do Colorado (*Old Max*) merece destaque, pois seguiu uma linha diferente dos anteriores, ao dar enfoque à situação prisional de uma unidade específica.

Em relação ao método estrutural, o litígio seguiu, em certa medida, o formato já exposto nos casos anteriores: decisões em cascata, busca por construção de acordos consensuais, estabelecimento de um plano de melhorias com metas designadas, fase de supervisão e monitoramento e apontamento de *special master*. Algumas peculiaridades são interessantes de serem analisadas.

No caso do Colorado, a judicialização do litígio teve o papel de transformar a disputa política (sobre melhoria das condições de detenção) em uma obrigação jurídica¹⁷⁸, a ser cumprida pelo Executivo e pelo Legislativo.

No final dos anos 70, o Estado era governado pelo democrata John Kane e a Administração Pública prisional era considerada uma das mais progressistas à época, incorporando um discurso de adequação das condições carcerárias aos parâmetros mínimos

¹⁷⁵ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte de Apelação do 5º Circuito. **Ruiz v. Collins**, 3 F.3d 437 (5th Cir. 1993). Julgado em 13 de Agosto de 1993. Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PC-TX-0003-0003.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2020.

¹⁷⁶ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State: how the Courts reformed America’s prisons**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 95.

¹⁷⁷ MARQUART, James W.; CROUCH, Ben M. Judicial reform and prisoner control: The impact of Ruiz v. Estelle on a Texas penitentiary. **Law and Society Review**, v. 19, n. 4, p. 557-586, 1985, p. 580.

¹⁷⁸ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State: how the Courts reformed America’s prisons**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 107.

estabelecidos pela *American Association of Corrections*, além da abertura para as finalidades da pena de ressocialização e reabilitação (diferentemente do que se observava no Texas e Arkansas)¹⁷⁹. O discurso, porém, não se adequava à prática de algumas penitenciárias locais, como era o caso de um estabelecimento de segurança máxima com arquitetura antiquada e péssimas condições, que abarcava elevado percentual de pessoas privadas de liberdade no Estado. Após uma violenta rebelião em 1975, com a sensibilização da opinião pública, o Governador designou uma comissão especial para diagnóstico e sugestão de medidas. Essa comissão recomendava a demolição do presídio, com a construção a partir do zero de novo estabelecimento, o que demandava a aprovação de representativo orçamento pelo Legislativo¹⁸⁰.

Em vez de acatar o encaminhamento da Comissão, o Legislativo recusou a medida e ainda reagiu ao criminalizar a conduta de “participar de rebelião”. Assim, a disputa política entre o Executivo democrata e o Legislativo de maioria republicana transformou-se em um dos principais bloqueios institucionais para a reforma prisional.

Com o excessivo fluxo de cartas de presos, o juiz federal certificou uma *class action* e nomeou advogados da ACLU (subseção do Colorado) para representação processual da demanda. Esse era o pano de fundo de *Lamm vs. Ramos*¹⁸¹. A demanda inicial do petionário questionava a violação ao direito a uma posição de trabalho, tendo em vista que *Ramos* preenchia os requisitos previstos na regulamentação do Estado, mas não tinha acesso a uma vaga laboral (situação também enfrentada por outros presos). Ao assumirem a causa, os advogados de direitos civis nomeados ampliaram o objeto da procura, enfatizando outras violações comuns aos relatos colhidos nas cartas dos presos: a prática recorrente de *lockdowns*, a superlotação, as más condições sanitárias das celas, a falta de acesso à assistência jurídica letrada e a prática de censura das correspondências¹⁸².

Na fase de conhecimento, o juiz determinou que as partes tentassem negociar e construir um acordo. O Governador Kane informou que o Executivo se comprometeria apenas se houvesse garantias de adesão do Legislativo. Diante da impossibilidade de que isso ocorresse, na primeira etapa de conhecimento não houve acordo e o caso foi a julgamento. O juiz listou os 10 principais pontos controvertidos e determinou que, diante das provas colhidas e da falta

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 100.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 98.

¹⁸¹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital do Colorado. **Ramos v. Lamm**, 520 F. Supp. 1059 (D. Colo. 1981). Julgado em 26 de agosto de 1981. Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/520/1059/1446030/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

¹⁸² RICE, Donald. Judicial Involvement in Colorado Prison Health Care Reform. **Journal of Health Politics, Policy and Law**, v. 6, n. 2, p. 315-320, 1981.

de impugnação do Estado, estava caracterizada violação à Constituição. Diante do contexto prévio do caso e do debate sobre o fechamento da unidade prisional que já estava colocado em mesa, o juiz determinou que a Penitenciária *Old Max* deveria ser fechada em 45 dias¹⁸³. Esse é um dos pontos mais interessantes do litígio, pois é um dos primeiros casos em que houve ordem judicial de interdição total de um estabelecimento. É claro que a decisão só foi possível porque essa opção de fechamento já era parte de um projeto gestado pelo Executivo, que precisava apenas de um empurrão (diante dos impasses com o Legislativo)¹⁸⁴. Já existia um plano de construção de novas unidades para receber os presos oriundos daquela penitenciária. O juiz determinou que as melhorias fossem implementadas ainda na *Old Max* (que já estava para ser extinta), pois queria que as mudanças impostas fossem incorporadas à cultura institucional, evitando-se que as novas penitenciárias construídas retomassem os mesmos problemas anteriores.

Após a primeira sentença, entre 1978 e 1979, as partes entraram em negociação de um acordo de implementação, desenhando um plano de melhoria (focado na construção de três novas unidades). O Legislativo passou a compreender que o dever de garantir um *standard* mínimo em relação às condições carcerárias era uma obrigação jurídica, e não uma disputa sobre as opções de política de segurança pública e recrudescimento penal. Assim, o orçamento foi aprovado, viabilizando-se as reformas. Na etapa inicial de supervisão não foi indicado um *special master*, mas o juiz determinou o dever de submissão periódica de relatórios sobre o cumprimento (progressivo da sentença). Em 1982, a penitenciária foi fechada. Três novas unidades foram inauguradas (segurança mínima, média e máxima). Em 1985, as partes foram instadas a construir um plano de melhorias apto ao levantamento da jurisdição. No curso dessas negociações finais, foi nomeado um *special master* e, ao final, adotou-se o pacto. Então, após 10 anos de litígio, houve o levantamento da jurisdição. Entre os avanços, sem dúvidas, estão a demolição da antiga penitenciária, a criação de um sistema de inspeções e supervisão periódica do Plano de Melhorias e a adequação das condições de encarceramento ao patamar mínimo¹⁸⁵. Assim como no Arkansas e no Texas, essa experiência de litígio não conseguiu atender a um dos mais significativos bloqueios institucionais - a crescente onda de superlotação - que deram ensejo ao atual quadro de encarceramento em massa vivenciado nos Estados Unidos.

¹⁸³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital do Colorado. **Ramos v. Lamm**, 520 F. Supp. 1059 (D. Colo. 1981). Julgado em 26 de agosto de 1981. Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/520/1059/1446030/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

¹⁸⁴ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 106.

¹⁸⁵ RICE, Donald. Judicial Involvement in Colorado Prison Health Care Reform. **Journal of Health Politics, Policy and Law**, v. 6, n. 2, p. 315-320, 1981.

1.3.3.3 O litígio das cadeias públicas de Santa Clara e os presos provisórios

*Branson vs. Winter*¹⁸⁶ é outro litígio norte-americano que traz aportes essenciais ao estudo. Trata-se do caso estrutural que questionava as más condições das cadeias públicas do condado de Santa Clara, na Califórnia. Nos Estados Unidos, as cadeias públicas são responsáveis pela detenção dos presos provisórios e dos sentenciados por penas curtas (de até um ano de reclusão). Apesar de as condições de detenção dos presos provisórios serem muitas vezes piores nas cadeias públicas (fato também observado no Brasil), a alta rotatividade das potenciais vítimas prejudicava a viabilidade de um litígio estrutural com vocação para uma duração mais alongada¹⁸⁷. Por isso, a maioria dos casos estruturais abarcava a situação de presos sentenciados a penas mais longas, nas penitenciárias (cuja gestão ficava ao encargo estadual).

Em 1981, no seu dia de julgamento na Corte, *Branson* apresentou um pedido de *habeas corpus* diretamente ao juiz local, subscrito por 17 outros presos, no qual listava os principais problemas da cadeia pública em que estava detido: superlotação, más condições sanitárias e ausência de local adequado para repouso noturno, o que fazia com que os presos tivessem que dormir no chão e nos corredores da cadeia)¹⁸⁸. O juiz *Leahy* certificou a petição em uma *class action*, juntamente com outras cartas de presos, e nomeou a organização não governamental *Public Interest Law Foundation* para a representação processual dos presos¹⁸⁹. Essa entidade, que já vinha de um histórico de tentativas anteriores, requeria a ampliação do rol de beneficiários para todas as pessoas privadas de liberdade nas cadeias públicas do condado, além de questionar outros aspectos problemáticos, como a ausência de sistema de classificação entre os presos, insegurança, ausência de regras claras sobre disciplina e pouco *staff* prisional.

Esse litígio tem uma característica própria, pois enfoca a superlotação como um dos problemas centrais. Por isso, no período em que o juiz *Leahy* e seus sucessores promoveram as decisões em cascata voltadas para a detecção dos bloqueios institucionais, foi decretada situação de emergência e o juiz autorizou que o xerife local (autoridade que comandava a gestão

¹⁸⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Superior do Condado de Santa Clara - Califórnia. **Branson et al. v. Winter et al.**, Santa Clara County Super. Ct., 1981, No. 78807. Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/detail.php?id=45>. Acesso em: 1º abr. 2020.

¹⁸⁷ SCHLANGER, Margo. Civil rights injunctions over time: A case study of jail and prison court orders. **New York University Law Review**, New York, v. 81, p. 550-630, 2006, p. 550 *et seq.*

¹⁸⁸ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte de Apelações do 1o Distrito da Califórnia. **In re Branson**, 190 Cal. Rptr. 412 (Cal. Ct. App. 1983). Julgado em 30 de junho de 1983. Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/JC-CA-0014-0001.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2020.

¹⁸⁹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte de Apelações do 1o Distrito da Califórnia. **In re Branson**, 190 Cal. Rptr. 412 (Cal. Ct. App. 1983). Julgado em 30 de junho de 1983. Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/JC-CA-0014-0001.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2020.

prisional dos condados) procedesse à antecipação de solturas. Inclusive, em vários momentos, o próprio juiz fez uma espécie de mutirão nos casos individuais e determinou a soltura de presos como um dos mecanismos para controle de superlotação¹⁹⁰.

Além das medidas estruturais observadas em outros litígios (*e.g.* construção de um novo estabelecimento, ampliação de vagas e transferências de presos), essas ordens de soltura antecipada foram o embrião das alternativas contemporâneas verificadas, tendo em vista que a ampliação da capacidade prisional não era uma medida capaz de conter a superlotação, especialmente quando o Estado optava por políticas criminais com claro efeito de promover uma escalada rumo ao encarceramento em massa (o que também ocorre no Brasil).

A sentença da fase de conhecimento reconheceu que a superlotação, bem como as más condições documentadas nas cadeias públicas do referido condado californiano violavam a 8ª Emenda da Constituição Norte-Americana. O juiz Leahy foi sucedido por Allen (1982). Este, já na fase de supervisão, estabeleceu um limite de presos que poderia ingressar nas cadeias (*numerus clausus*), indicou um *special master* para investigar as condições de detenção e recomendar medidas, bem como determinou a ampliação da ordem para todos os estabelecimentos¹⁹¹. Diante da tímida atuação do *special master* e da baixa adesão da gestão prisional e do *Board of Corrections* (órgão com poderes para autorizar o orçamento), o juiz Allen adotou uma postura ativista e passou a decidir sobre os aspectos mais mezinhos do presídio. De certo modo, ele acabou por substituir os gestores prisionais¹⁹². A situação gerou muito desgaste com as autoridades do condado de Santa Clara, que, com o intuito de frear a intervenção judicial, negociaram um acordo extrajudicial com os petionários. Por não contemplar todos os aspectos que o juiz Allen considerava relevante, o pacto não foi homologado na 1ª instância. Após recurso à Corte de Apelações, o acordo extrajudicial foi restabelecido. Sentindo-se desautorizado, Allen pediu o seu afastamento do caso¹⁹³. Em 1983, assumiu o juiz Premo, que aceitou o pedido dos petionários para expandir o objeto do acordo firmado na fase de supervisão. Após um período de monitoramento judicial, a inauguração da nova cadeia construída (1988) deu ensejo à extinção do processo, com o levantamento da jurisdição¹⁹⁴.

¹⁹⁰ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 119.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² WELSH, Wayne N. Jail Litigation in California: An Empirical Assessment. **The Prison Journal**, v. 71, n. 1, p. 30-43, 1991, p. 35.

¹⁹³ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 120.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 121.

A decisão de extinção do processo gerou efeitos colaterais. O *numerus clausus* tinha sido admitido como uma medida emergencial para contenção da superlotação. Após o levantamento da jurisdição, o estabelecimento do limite da capacidade máxima deixou de ser adotado. Igual sorte atingiu as ordens de soltura antecipadas, que eram toleradas apenas em caráter emergencial, quanto o litígio estrutural estivesse pendente. Assim, uma vez mais se observa que os primeiros litígios reformistas acabavam por buscar a construção de novas unidades e a ampliação de vagas, vale dizer, confiavam na ampliação do sistema. Apesar de tangenciarem a superlotação como um problema, não criaram medidas duradouras e com perspectiva de transformação do bloqueio central.

1.3.3.4 *Brown vs. Plata* e o deslocamento dos litígios estruturais para o eixo dos remédios provisórios após a reação conservadora do Congresso Norte-Americano

Entre tantos litígios estruturais nos Estados Unidos, o último caso paradigmático a ser tratado nesta seção é a dupla de demandas californianas reunidas em *Brown vs. Plata e Coleman vs. Brown*¹⁹⁵, decididas pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Apesar de ser possível a construção de inúmeros paralelos entre os litígios anteriores e as medidas provisórias da Corte Interamericana sobre o sistema prisional, esse é o primeiro precedente expressamente referenciado pelo tribunal internacional como fonte subsidiária¹⁹⁶.

Em relação ao exposto, é importante lembrar que o *boom* de litígios para a reforma prisional entre os anos 60 e 80 passou a enfrentar uma reação conservadora a partir da década seguinte. O Poder Executivo Federal e o Congresso se mobilizaram para criar barreiras contra os incômodos causados pela intervenção judicial que, para as forças políticas mais conservadoras, afetava o princípio da separação de poderes¹⁹⁷.

Em 1995, o Congresso Norte-Americano adotou a *Prison Litigation Reform Act* (PLRA)¹⁹⁸, que reformou o estatuto legal sobre procedimentos judiciais¹⁹⁹ (espécie de “codificação”), com entrada em vigor no ano seguinte.

¹⁹⁵ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Brown et al vs. Plata et al**, 563 U.S. (2011). Opinion of the Court. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/563/493/> Acesso em: 02 fev. 2020.

¹⁹⁶ CORTE IDH. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018, par. 100-104.

¹⁹⁷ SCHLANGER, Margo. Civil rights injunctions over time: A case study of jail and prison court orders. **New York University Law Review**, New York, v. 81, p. 550-630, 2006.

¹⁹⁸ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Prison Litigation Reform Act (PLRA)**, 42 U.S.C. § 1997. Disponível em: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title18/part2/chapter229/subchapter C&edition=prelim>. Acesso em: 05 ago. 2020.

¹⁹⁹ Conforme ensina Oliveira, as leis federais norte-americanas são sistematizadas em abrangente codificação, denominada “Código dos Estados Unidos” (U.S. *Code*). Dentro do título sobre procedimento penal há um capítulo

Em vez de proibir as ações civis, de natureza coletiva e caráter estrutural focadas em reformas prisionais, esse tipo de processo foi formalmente reconhecido por norma legal. Entretanto, sofreu rigorosa regulamentação que impôs uma série de requisitos e limitações²⁰⁰.

O novo marco legal criou inúmeras barreiras de acesso à justiça aos “*writ writers*”, com o objetivo de frear a intervenção das cortes federais na gestão prisional. Entre as limitações erguidas, destacam-se: a exigência de esgotamento dos recursos administrativos sobre as reclamações dos presos, a imposição de pagamento de taxas e custas mesmo aos hipossuficientes²⁰¹ e a fixação de prazos mais curtos de duração dos remédios adotados (determinando que a Corte promovesse revisões periódicas com vistas ao levantamento das medidas)²⁰². Sem dúvidas, pela mera leitura dos dispositivos, é possível inferir o propósito de desacelerar o *boom* dos grandes casos prisionais.

Como medida de limitação, a PLRA apelou para a introdução de uma cascata de “medidas cautelares” (decisões judiciais de caráter precário e provisório), por meio de degraus de níveis interventivos, com o objetivo de criar etapas para que os juízes invadissem o mínimo possível a esfera dos outros poderes. Quando se propusessem a fazê-lo, deveriam dar espaço para que o Estado pudesse adotar medidas com chances de extinguir a intervenção judicial²⁰³. A reforma criou três tipos de “medidas cautelares”²⁰⁴: a cautelar injuntiva preliminar, a cautelar prospectiva e a ordem de liberação de presos, que só era admitida mediante o preenchimento de circunstâncias extremas.

A “medida cautelar injuntiva” (*preliminary injunction relief*)²⁰⁵ foi o primeiro potencial remédio a ser adotado. É cabível no início da demanda, quando houver ameaça que coloque em risco o direito da pessoa privada de liberdade. O prazo de duração da medida é de apenas 90 dias, sendo necessário que o juiz da causa, caso haja necessidade, adote a medida cautelar prospectiva antes de sua expiração. Como requisitos da cautelar injuntiva, exige-se que o desenho das medidas a serem determinadas tenha delimitação estrita, que se pautasse pela

sobre execução penal e um item sobre encarceramento. Justamente no §3626 foram inseridas as alterações trazidas pelo *Prison Litigation Reform Act*, regulamentando as ações civis coletivas de caráter estrutural voltadas para as reformas no sistema prisional. A respeito, c.f. OLIVEIRA, Rodrigo de Moraes. **Juízo e prisão**: ativismo judicial no Brasil e nos EUA. Porto Alegre: Boutique, 2018, p. 349.

²⁰⁰ *Ibid*, p. 360.

²⁰¹ Diante da constatação da hipossuficiência econômica (situação usual entre os presos), o máximo que se admitia era o parcelamento dos valores.

²⁰² SCHLANGER, Margo. Plata v. Brown and realignment: Jails, prisons, courts, and politics. **Harvard Civil Law-Civil Liberties Law Review**, Massachusetts, v. 48, n. 01, p. 165-215, win. 2013.

²⁰³ Ao contrário do que ocorrera no Texas, por exemplo. Naquele litígio, quanto mais a Administração Prisional aderiu às ordens, mais invasiva e detalhada se transformavam as ordens judiciais.

²⁰⁴ Tradução proposta por Oliveira, c.f. OLIVEIRA, Rodrigo de Moraes. **Juízo e prisão**: ativismo judicial no Brasil e nos EUA. Porto Alegre: Boutique, 2018, p. 351 *et seq.*

²⁰⁵ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Código dos Estados Unidos**, 18 U.S.S., §3626, (2)

autocontenção e não se estendesse além do necessário²⁰⁶. Além disso, entre as alternativas disponíveis, o juiz deveria eleger o meio menos intrusivo, sendo necessária a realização de um exercício buscando antever eventuais efeitos colaterais indesejados a serem evitados.

Na sequência, a medida cautelar prospectiva (*prospective relief*)²⁰⁷ era a que substituía a anterior (depois de expirada), possuindo os mesmos requisitos. Depois de adotada, ela teria extensão de dois anos, sendo necessária uma revisão judicial sobre a possibilidade de levantamento (ou a sua manutenção, se estritamente necessária), após esse período. Outro ponto que ilustrava a reação do Congresso às experiências de litígio das décadas anteriores se devia ao fato de a *Prison Reform Litigation Act* (PRLA) vedar expressamente que a Corte determinasse a construção de presídios ou o aumento de tributos²⁰⁸.

Apenas após o esgotamento das duas cautelares anteriores, em casos extremos, a PLRA admitia excepcionalmente que o Judiciário pudesse adotar medida coletiva de soltura de presos (*prisoner release order*), com o objetivo de redução do contingente populacional, em *ultima ratio*. Para tanto, a norma exige que a Corte já tenha determinado outras medidas menos invasivas que não tenham surtido efeito e que os ocupantes do polo passivo da demanda tenham tido um prazo razoável para implementação de tais medidas anteriores²⁰⁹. Ademais, impõe-se a convocação de um painel de três juízes²¹⁰, com a atribuição para avaliar “se há prova clara e suficiente de que a superlotação é a causa primária da violação ao direito constitucional e que nenhuma outra medida teria condições de remediar a situação”²¹¹.

A resposta restritiva trazida pela PLRA dificultou - mas não impediu - que os litígios continuassem a ocorrer e que se ajustassem de forma a superar as barreiras impostas.²¹²

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ No original: “(...) *Appropriate remedies with respect to prison conditions: (a) Requirements for Relief.- (1) Prospective relief.- (A) Prospective relief in any civil action with respect to prison conditions shall extend no further than necessary to correct the violation of the Federal right of a particular plaintiff or plaintiffs. The court shall not grant or approve any prospective relief unless the court finds that such relief is narrowly drawn, extends no further than necessary to correct the violation of the Federal right, and is the least intrusive means necessary to correct the violation of the Federal right. The court shall give substantial weight to any adverse impact on public safety or the operation of a criminal justice system caused by the relief. (B) The court shall not order any prospective relief that requires or permits a government official to exceed his or her authority under State or local law or otherwise violates State or local law, unless- (i) Federal law requires such relief to be ordered in violation of State or local law; (ii) the relief is necessary to correct the violation of a Federal right; and (iii) no other relief will correct the violation of the Federal right.*” C.f. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Código dos Estados Unidos**. 18 U.S.S., §3626.

²⁰⁸ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Código dos Estados Unidos. **18 U.S.S., §3626**, §3626 (1)(c).

²⁰⁹ *Ibid.*, §3626, (3)(i)(ii).

²¹⁰ *Ibid.*, §3626, (3) (b).

²¹¹ *Ibid.*, §3626, (3) (E).

²¹² SALINS, Lauren; SIMPSON, Shepard. Efforts to fix a broken system: Brown v. Plata and the prison overcrowding epidemic. *Loyola University Chicago Law Journal*, Chicago, v. 44, n. 4, p. 1153-1200, sum.2012.

Apesar do intenso debate promovido pela doutrina sobre o impacto que a norma tinha no direito de acesso à justiça dos presos, a Suprema Corte dos Estados Unidos adotou entendimentos pontuais para adequação da norma à Constituição. O tribunal não conheceu de algum caso que reconhecesse de forma ampla eventual incompatibilidade da reforma com a proteção contra a emenda que vedava o tratamento cruel e incomum.

Nesse contexto de legitimação da PRLA, a Suprema Corte adotou uma linha de tolerância sobre os litígios prisionais que tinham por objeto propor reformas estruturais, desde que observados os limites legais. *Brown vs. Plata* e o seu irmão gêmeo *Coleman vs. Brown* ficaram decididos exatamente a partir desse pano de fundo.

O caso *Brown vs. Plata*²¹³ (autuado inicialmente como *Plata vs. Schwarzenegger*) foi uma demanda estrutural submetida sob a forma de *class action* em 2001, cujos beneficiários eram o coletivo dos presos que possuíam grave enfermidade no sistema prisional da Califórnia. Em 2002, foi adotado um acordo judicial (*consent decree*), cujos remédios passaram a ser supervisionados pelo método de decisões em cascata.

Paralelamente, o caso *Coleman vs. Brown* (originariamente conhecido como *Coleman v. Wilson*²¹⁴ e, depois, *Coleman vs. Schwarzenegger*) também seguiu o formato de *class actions*. Versava sobre os presos no Estado da Califórnia que enfrentavam problemas de saúde mental e o impacto do encarceramento (tendo em vista o altíssimo nível de suicídios), bem como a ausência de atendimento médico adequado. O caso é mais antigo. Foi ajuizado em 1990, sendo que em 1995 nomeou-se um *special master*.²¹⁵

Após anos de monitoramento, o aumento dos índices de encarceramento atingiu uma crise sem precedentes no sistema penal californiano, o que levou os peticionários a solicitar, com base em previsão expressamente admitida pela PLRA²¹⁶, que fosse estabelecido um limite máximo tolerável de presos, com a determinação de prazo para que a meta fosse cumprida (por

²¹³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital da Califórnia - painel de três juízes. **Coleman vs. Schwarzenegger/ Plata v. Schwarzenegger**. Ordem para apresentação de plano de redução da população carcerária. 08 de abril de 2009. Disponível em: <http://cdn.ca9.uscourts.gov/datastore/general/2009/08/04/Opinion%20&%20Order%20FINAL.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

²¹⁴ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Corte Distrital da Califórnia. Coleman v.s Wilson**, 912 F. Supp. at 1293, 1297. Disponível em: <https://rbgg.com/wp-content/uploads/Coleman-v-Wilson-912-F-Supp-1282-ED-Cal-1995.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

²¹⁵ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital da Califórnia - painel de três juízes. **Coleman vs. Schwarzenegger/ Plata v. Schwarzenegger**. Ordem para apresentação de plano de redução da população carcerária. 08 de abril de 2009. Disponível em: <http://cdn.ca9.uscourts.gov/datastore/general/2009/08/04/Opinion%20&%20Order%20FINAL.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

²¹⁶ Apesar de já ter sido adotada anteriormente mesmo antes de previsão normativa em outros litígios, como o do Texas, das cadeias de Santa Clara e na *Old Max* do Colorado.

meio de ordem de soltura, visto que o Estado não alcançara o resultado por outras medidas aptas a gerar o mesmo efeito).

Como a adoção dessa medida era tida como de *ultima ratio*, o PRLA estabeleceu a exigência de que o juiz natural formasse um painel de três juízes para decidir sobre o ponto. Então, como os dois casos tangenciavam o mesmo problema comum (superlotação), optou-se por sua reunião. Houve a formação do painel composto pelos dois juízes naturais que já acompanhavam as demandas e um terceiro convocado. Diante da ineficácia das medidas cautelares anteriormente adotadas e da ausência de perspectiva de obter o resultado almejado pela adoção de um meio menos intrusivo, a Corte Distrital²¹⁷ (por meio do painel competente) deferiu a ordem de redução da população carcerária para que fosse observado o limite máximo de 136,00% da capacidade, o que resultava na necessidade de soltura de aproximadamente 46.000 presos. Essa circunstância tornou a medida adotada uma das mais extensas na história dos litígios estruturais. A Corte de Apelações manteve a decisão e, na sequência, o Estado da Califórnia recorreu à Suprema Corte.

Em disputado julgamento por cinco votos a quatro, a Suprema Corte reafirmou a constitucionalidade dos litígios prisionais estruturais e, de certo modo, também reconheceu como válidos os critérios contidos na PLRA (pois eles moldam a argumentação que deu embasamento à razão de decidir)²¹⁸. Os votos dissidentes foram muito incisivos em resgatar os antigos óbices aos processos estruturais, como a separação dos poderes e o impacto na determinação de redução da população carcerária, o que pode ser visto nas ponderações dos juízes Scalia²¹⁹ e Alito²²⁰.

O julgado da Suprema Corte, à época de sua adoção, parecia um giro promissor para a consolidação de um fomento às políticas de desencarceramento a partir de medidas concretas para redução do contingente carcerário. Como o referido Estado tinha certa margem de discricionariedade para eleger as medidas necessárias para o fim determinado (redução da população prisional ao limite estabelecido pelo painel de três juízes), a opção adotada pelo Estado não foi a de uma substancial soltura imediata de presos. Ao contrário, o Governador Brown adotou o *Public Safety Realignment Act*, que priorizou medidas paliativas de

²¹⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital da Califórnia - painel de três juízes. **Coleman vs. Schwarzenegger/ Plata v. Schwarzenegger**. Ordem para apresentação de plano de redução da população carcerária. 08 de abril de 2009. Disponível em: <http://cdn.ca9.uscourts.gov/datastore/general/2009/08/04/Opinion%20&%20Order%20FINAL.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

²¹⁸ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Brown et al vs. Plata et al**, 563 U.S. (2011). Opinion of the Court. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/563/493/>. Acesso em: 02 fev. 2020.

²¹⁹ *Ibid.*, voto dissidente do Juiz Alito.

²²⁰ *Ibid.*, voto dissidente do Juiz Scalia.

transferências de presos.²²¹ Como o litígio tinha por objeto a intervenção judicial em penitenciárias (geridas pelo Estado) e não as cadeias públicas (ao encargo dos condados), optou-se pela solução de transferir os presos para cadeias públicas.

O Legislativo Estadual mudou as regras para estender a permanência dos presos nesse tipo de centro de detenção e fomentou a ampliação das hipóteses de alternativas penais para o desencarceramento. Após a prorrogação do monitoramento em 2014, a meta estabelecida tem sido alcançada a partir de 2016. O efeito colateral foi de significativo incremento da população nas cadeias públicas²²². Schlanger tece críticas contundentes a essa opção por medidas paliativas, que resolveu um problema a partir da criação de um novo, subvertendo a lógica de uma reforma estrutural sistêmica e de longo prazo²²³. Os casos ainda seguem em estado de supervisão, com a apresentação de informes periódicos. Inclusive, a crise do coronavírus tem dado ensejo ao agravamento da situação, gerando a mobilização dos atores²²⁴ e da sociedade civil que acompanha a demanda. O novo pedido de ampliação das ordens de soltura foi recentemente negado pelo painel de três juízes, diante da ausência de esgotamento de outros remédios menos invasivos²²⁵. Como se trata de uma situação ainda em andamento, é possível que, no futuro, o novo contexto inaugurado a partir da pandemia tenha efeitos mais extensos nessa demanda.

1.4 O impacto do litígio estrutural prisional nas Cortes Constitucionais da América Latina

A partir da evolução narrada no item anterior, o movimento dos direitos civis norte-americano passou a influenciar e a sofrer releituras em países da América Latina. Vários autores destacam a existência de experiências de “processos estruturais” no Sul Global²²⁶. A partir do resgate da noção de processo estrutural, tal como desenvolvida no direito norte-americano,

²²¹ PETERSILIA, Joan; CULLEN, Francis T. Liberal but not stupid: Meeting the promise of downsizing prisons. *Stanford Journal of Criminal Law and Policy*, Stanford, v. 2, pp. 2-41, 2015, p. 3.

²²² *Ibid.*

²²³ SCHLANGER, Margo. Plata v. Brown and realignment: Jails, prisons, courts, and politics. *Harvard Civil Law-Civil Liberties Law Review*, Massachusetts, v. 48, n. 01, p. 165-215, win. 2013.

²²⁴ SPECTER *et al.* **Moção de emergência para modificação da ordem de redução populacional**: memorial no caso Plata vs. Newson e Coleman vs. Newson. Disponível em: <https://rbgg.com/wp-content/uploads/Emergency-Motion-Coleman-and-Plata-Three-Judge-Court-Dkt-No-6522-filed-2020-03-25.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2020.

²²⁵ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte Distrital do Leste e Norte da Califórnia. Painel de Três Juízes. **Plata v. Newsom**, No. 01-cv-01351-JST (N.D. Cal.) e **Coleman v. Newsom**, No. 2:90-cv-0520 KJM DB P (E.D. Cal.). Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PC-CA-0002-0091.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2020.

²²⁶ AZEVEDO, Júlio Camargo. O processo estrutural como instrumento adequado de controle de políticas públicas: uma análise empreendida à luz das experiências jurisdicionais argentina, colombiana e brasileira perante a crise do sistema prisional. *Revista de Processo Comparado*, São Paulo, v. 6/2017, p. 49-79, jul-dez. 2017.

sustenta-se que os precedentes estudados podem ser vistos como tentativas de sua tradução para os respectivos países selecionados da América Latina.

Na presente tese, foram mapeados três precedentes de reforma prisional relevantes, analisados pelos tribunais internos na América Latina: (i) a sentença T-153 da Corte Constitucional da Colômbia (“estado de coisas inconstitucional do sistema prisional”); (ii) o caso *Verbitsky* da Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina; (iii) a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347 do Supremo Tribunal Federal Brasileiro, mencionados a seguir.

1.4.1 A experiência colombiana

Na Colômbia, os processos estruturais foram vinculados ao controle de convencionalidade e constitucionalidade difuso, quando a Corte Constitucional reconhece a insuficiência da tutela jurisdicional tradicional. Em alguns casos, a Corte Constitucional passou a reconhecer a ocorrência de um “estado de coisas inconstitucional”. Aliás, a criação dessa expressão foi inspirada nas declarações dos juízes norte-americanos de inconstitucionalidade generalizada de situações e práticas institucionais incompatíveis com a Constituição.

Apesar da ausência de previsão expressa no ordenamento jurídico colombiano, a declaração de um “estado de coisas inconstitucional” foi pela primeira vez reconhecida pela Corte Constitucional no ano de 1997, no âmbito da sentença SU-559/97²²⁷. Tal precedente foi ditado por meio de uma sentença de unificação em ação de tutela, que questionava a situação laboral de docentes vinculados a alguns municípios que ainda não haviam criado um fundo de seguro social, tal como previsto na Constituição. Apesar disso, esses professores tinham valores descontados de suas remunerações. Na ocasião, a Corte reconheceu que a situação fática compunha um “estado de coisas inconstitucional” e determinou que as autoridades envolvidas adotassem providências para afiliar os demandantes no Fundo Nacional de Prestações Sociais do Magistério. Ademais, notificou todas as entidades envolvidas para corrigirem o declarado estado de coisas inconstitucional em prazo razoável, no marco das funções que lhe eram atribuídas por lei²²⁸.

Logo na sequência, a Corte Constitucional Colombiana, de forma pioneira, aplicou o mesmo conceito de “estado de coisas inconstitucionais” à situação prisional, ao se referir à

²²⁷ COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia SU 559-97**, DJ 06.11.1997. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

²²⁸ *Ibid.*

situação de encarceramento de presos mantidos no presídio de Bellavista (Medelín) e presídio de Bogotá (capital). Diferentemente do caso pioneiro, os litigantes se valeram de “ações de tutela”²²⁹ cujo objeto era questionar a superlotação carcerária, a ausência de salubridade, a proliferação de doenças, a distribuição de espaço e a arquitetura prisional em desacordo com os parâmetros internacionais, bem como a inércia do Poder Judiciário para a análise e concessão de benefícios da execução penal (conforme previsão legal), diante do congestionamento de demandas e número reduzido de juízes disponíveis²³⁰. Apesar de possuírem pedidos e questionamentos diferentes, essas duas ações de tutela convergiam em relação ao âmbito prisional, uma vez que questionavam alguns pontos que, combinados, demonstravam um quadro de inércia estatal para o desenvolvimento de uma política carcerária compatível com os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição Colombiana, assim como aqueles que derivavam dos tratados internacionais de que aquele Estado era parte. Por isso, a Corte Constitucional optou por reunir o julgamento das ações de tutela, tendo declarado, de forma incidental, que a situação fática observada em conjunto compunha um “estado de coisas inconstitucional”. Em consequência, determinou uma série de medidas a serem adotadas pela República colombiana. Um ponto importante é que muitas dessas determinações não foram dirigidas apenas aos entes que constavam no polo passivo, atingindo todas as entidades com atribuição para atuação sobre a matéria. Determinou-se, então, que a supervisão de cumprimento ficasse ao encargo da *Defensoria del Pueblo (ombudsman)*, que apresentaria informes à Corte Constitucional.

Por se tratar de uma experiência pioneira, esse precedente é reconhecido como um marco inaugural²³¹ de processo estrutural sobre questão prisional na América Latina, tendo servido de referência para a litigância estratégica tanto na Argentina e Brasil, conforme destacado a seguir.

Possivelmente por ser uma das primeiras experiências na Colômbia, não foi dada ênfase para a importância de monitoramento na fase de execução, que ficou um pouco atrofiada. A Corte não criou muito espaço para o desenvolvimento de um método de implementação verdadeiramente dialógico²³², tal como o observado nas experiências norte-americanas. Essa é

²²⁹ A ação de tutela é um dos remédios constitucionais, previsto no art. 86 da Constituição Política da Colômbia, para garantir o acesso à justiça em caso de lesão ou ameaça de lesão a Direitos Humanos.

²³⁰ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. 2. ed. rev. at. Salvador: Jus Podium, 2019, p. 135.

²³¹ GARAVITO, César Rodríguez. Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on Socioeconomic rights in Latin America. **Texas Law Review**, Austin, v. 89, n.7, pp. 1669-1698, jun. 2011.

²³² SUNDFELD, Carlos Ary *et al.* **Violações de direitos no sistema prisional, decisões estruturais e diálogo institucional**: análise de precedentes estrangeiros. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/09-contribuicao-sbdp-paraADPF347-01-12-15.pdf>. Acesso em: abr. 2020.

uma das razões por que, apesar do avanço conceitual, a sentença T – 153/98 não se traduziu em uma efetiva medida corretiva da situação estrutural de fato atacada. Por isso, o sistema prisional colombiano permanece, em larga medida, com os mesmos problemas (se não em uma situação mais agravada de encarceramento) daquele do final dos anos 90.

Por outro lado, a adoção de outras ferramentas típicas de um processo estrutural, tal como a busca por ampliação do diálogo entre os atores envolvidos na fase de conhecimento (como a abertura para “*amicus curiae*”), a preocupação com o desenho de uma política pública para o desbloqueio institucional, a coleta de dados e uma certa “coletivização” da demanda por meio da reunião de ações com escopo mais delimitado.

É importante ressaltar que, em experiências posteriores de declaração de “estado de coisas inconstitucional”, como no caso dos deslocados internos (sentença T-025/2005²³³), a própria Corte Constitucional Colombiana deu passos para o aprimoramento da fase de execução de suas sentenças estruturais, criando órgãos acessórios à Corte Constitucional para acompanhamento mais próximo da fase executiva (na linha dos *special masters* norte-americanos). Isso tem tornado as sentenças mais efetivas do que a do precedente prisional estudado.

Em relação à litigância estratégica, verifica-se que, no caso colombiano, os próprios presos (titulares do direito), inconformados com o tratamento penoso que lhes era imposto, provocaram o Judiciário por meio da ação de tutela. A ação de tutela é um instrumento popularmente usado na Colômbia (processo constitucional), sendo possível fazer o controle de constitucionalidade pela via difusa. Nesse caso, ainda que as partes tenham invocado, desde o início, a incompatibilidade de uma situação de fato com o mandamento constitucional, o pleito foi reconhecido em primeira instância, mas rejeitado pelo tribunal. Então, o julgamento foi realizado pela Corte Constitucional Colombiana em sede de controle difuso incidental, em sua competência derivada. Nesse sentido, o caso chegou à jurisdição constitucional com base no art. 241(9) da Constituição Política da Colômbia, que lhe atribui competência para “revisar, na forma que a lei determine, as decisões judiciais relacionadas com a ação de tutela de direitos constitucionais”. O reconhecimento de um “estado de coisas inconstitucional” foi uma medida “*top-down*”, ou seja, reconhecida pela Corte Vértice em direção à base (diferentemente do movimento de *Holt vs. Sarver*, por exemplo, que contou com o ativismo do juiz de primeiro grau).

²³³ COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T – 025 de 2005**. M.P. Manuel José Cépeda Espinosa. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-025-05.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Da experiência colombiana podem-se extrair algumas conclusões: a declaração, *per se*, de “um estado de coisas inconstitucional” tem grande impacto simbólico, mas não se traduz na adoção de medidas aptas à modificação de uma situação fática incompatível com a Constituição. Ainda que a tutela jurisdicional, além da mera declaração, também contenha tutelas “mandamentais” (consistente em obrigações de fazer), há necessidade de que a fase executiva siga um formato próprio e propício a organizar a execução, por meio da criação de espaços de diálogo (mesas dialógicas) entre as partes envolvidas, estabelecimento de prazos e “calendarização”²³⁴. Conforme destacado na sentença T-153, a Corte Constitucional da Colômbia havia delegado a função de supervisão à *Defensoria del Pueblo (ombudsman)*. A atrofia na fase executiva é uma das causas reconhecidas pela doutrina para o baixo impacto do julgado, sendo que, nos casos subsequentes, como o dos deslocados internos²³⁵, com a criação de um órgão auxiliar de monitoramento, o nível de êxito é considerado mais elevado.

Finalmente, a criação de mecanismos ou órgãos auxiliares para acompanhamento dessas execuções de alta complexidade também é tida como boa prática (vale dizer, a sua ausência é uma das causas do insucesso da sentença T – 153 e a presença, por sua vez, nos casos dos deslocados internos, é considerada como um dos fatores de maior nível de implementação).

1.4.2 A experiência argentina

Meia década após a sentença colombiana, observa-se na Argentina a propositura de um processo estrutural com o objetivo de promover mudanças profundas na situação carcerária (a princípio, da província de Buenos Aires, uma das mais afetadas pela situação prisional).

Horácio Verbitsky, então diretor de uma organização não governamental denominada *Centro de Estudios Legales e Sociales (CELS)*, impetrou um *habeas corpus* coletivo no ano de 2005, deflagrando o paradigmático caso homônimo²³⁶. O impetrante argumentou que os problemas centrais da situação carcerária em Buenos Aires eram difíceis de serem resolvidos pela via de *habeas corpus* individual, motivo pelo qual se justificava a adoção do remédio pela

²³⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco. Litigância de interesse público e execução participada de políticas públicas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 224, p. 121-153, out./2013.

²³⁵ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO. **El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada**, v. 2. Bogotá: Comisión de Seguimiento, 2009.

²³⁶ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia da Nação. **Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus**. Buenos Aires, 3 de Mayo de 2005. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf#>. Acesso em: 1º dez. 2018.

via coletiva. Nesse sentido, sustentou que a superpopulação carcerária na província de Buenos Aires se devia à concentração de presos provisórios em cadeias públicas inadequadas²³⁷, sem condições de salubridade, ventilação, luz natural, além do extremo calor em algumas épocas do ano. Entre os problemas, destacou a falta de alimentação adequada, falho atendimento médico, existência de espaços propícios à propagação de doenças infectocontagiosas e relatos de incremento de violência (física e sexual)²³⁸. A conjugação dessas circunstâncias geravam a violação de inúmeros Direitos Humanos dos presos (como vida, saúde, integridade física e proibição de tortura ou outro tratamento cruel, desumano ou degradante), o que poderia, inclusive, resultar na responsabilização internacional do Estado, se as várias entidades públicas permanecessem inertes.

Apesar de não ter recorrido expressamente à categoria do “estado de coisas inconstitucional” (tal como realizado no precedente da Colômbia), verifica-se que a construção argumentativa sobre a violação é parecida, tendo em vista que se busca um controle de legalidade, constitucionalidade e convencionalidade de determinado quadro fático assentado, relacionado ao sistema carcerário, representativo de violações generalizadas. O pedido de tutela jurisdicional, também se aproximando da iniciativa colombiana e estadunidense, buscava que o Judiciário reconhecesse (por tutela declaratória) o quadro fático violatório, mobilizando os órgãos envolvidos a mapear o problema e apresentar propostas soluções. Além disso, a tutela jurisdicional deveria propiciar a criação de espaços para instar as autoridades responsáveis ao exercício de seus deveres institucionais, de forma dialogada com a sociedade civil²³⁹.

Trata-se de um caso claramente construído como um “litígio estratégico”. Ao analisar o perfil do impetrante, conforme já destacado, percebe-se que se tratava do coordenador do CELS, organização com ampla tradição em litigância estratégica. Tal entidade tinha longa e histórica militância na luta pelos Direitos Humanos, tendo se forjado a partir da defesa das vítimas da ditadura militar argentina²⁴⁰.

²³⁷ As “*comissárias de policia*” seriam locais inadequados, pois, pelo ordenamento vigente, os centros de detenção deveriam ser geridos pelo sistema penitenciário.

²³⁸ ARGENTINA. Corte Suprema de Justiça da Nação. **Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus**. Buenos Aires, 3 de Mayo de 2005. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf#>. Acesso em: 1º dez. 2018, p. 3.

²³⁹ ARGENTINA. Corte Suprema de Justiça da Nação. **Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus**. Buenos Aires, 3 de Mayo de 2005. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf#>. Acesso em: 1º dez. 2018, p. 3.

²⁴⁰ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio estratégico e sistema interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 25.

Enquanto os litígios norte-americanos se limitavam à invocação dos parâmetros constitucionais, as experiências do sul global simbolizam maior abertura aos parâmetros internacionais. Conforme relembra Cardoso²⁴¹, a organização não governamental (ONG) teve importantíssimo papel na criação de um processo normativo transnacional²⁴², estabelecendo uma ponte entre os mecanismos e tratados do sistema interamericano de Direitos Humanos e as Cortes argentinas, em um movimento no qual se buscava “trazer o direito internacional para casa”²⁴³. A partir dos anos 90, com o período da redemocratização, o CELS ampliou a sua agenda para outras pautas de Direitos Humanos, tal como a do sistema carcerário²⁴⁴. Não há dúvidas de que o referido *habeas corpus* foi pensado e desenhado com o objetivo de promover transformações sistêmicas, identificando normas, práticas e instituições que permitiam a perpetuação da situação carcerária em descumprimento aos parâmetros internacionais, tais como os estabelecidos nos tratados de Direitos Humanos e em outros instrumentos, como as regras mínimas para o tratamento de presos da Organização das Nações Unidas (ONU)²⁴⁵.

Conforme destacado, a via eleita, no caso, foi o *habeas corpus* coletivo, perante a 2ª instância (Corte de Cassação da Província de Buenos Aires), indicando como autoridades coatoras todos os juízes que toleravam a superlotação carcerária e as condições degradantes das prisões da cidade autônoma de Buenos Aires²⁴⁶. Trata-se de proposta ousada, pois a Constituição Argentina apenas reconhecia a ação de amparo coletivo (com restrição de matérias a serem veiculadas) e o *habeas corpus* individual.

Assim como na Colômbia, o caso foi decidido pela via do controle difuso, por meio da competência derivada da Corte Suprema de Justiça da Nação. Na Argentina, não há controle concentrado de constitucionalidade, sendo, nesse sentido, inviável a tentativa de provocar a competência originária por essa via. Há pouca menção à inspiração na experiência colombiana e/ou norte-americana, sendo que não se invoca a doutrina de declaração do “estado de coisas inconstitucional”, apesar de se notar alguns paralelos simbólicos entre elas.

²⁴¹ *Ibid*, p. 25.

²⁴² *Ibid*, p. 36.

²⁴³ Relembra Évora Cardoso que o CELS lutou inicialmente para tentar divulgar o Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a situação da Argentina, tendo, desde a sua origem, incluído a luta pela incorporação no ordenamento interno dos parâmetros do sistema interamericano. A propósito, c.f. CARDOSO, Évora Lusci Costa. **Litígio estratégico e sistema interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

²⁴⁴ *Ibid*, p. 25.

²⁴⁵ COURTIS, Christian. El caso “Verbitsky”: ¿nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos. In CELS (org). **Colapso del Sistema Carcelario**. Buenos Aires: Siglo XXI. p. 91-120, 2005.

²⁴⁶ ARGENTINA. Corte Suprema de Justiça da Nação. **Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus**. Buenos Aires, 3 de Mayo de 2005. Disponível em: <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf#>. Acesso em: 1º dez. 2018, p. 3.

Outro ponto que merece destaque, do ponto de vista da articulação e impacto, diz respeito ao fato de o *habeas corpus* coletivo ter sido abraçado pela sociedade civil²⁴⁷ que, por meio da habilitação de oito *amicus curiae*²⁴⁸, buscou participar do feito, apresentando dados e argumentos jurídicos.

Ao analisar a demanda, o Tribunal de Cassação rechaçou o pedido do impetrante, destacando a ausência de competência originária para o remédio coletivo pleiteado e supressão de instância dos juízes naturais, que deveriam avaliar cada situação individualmente²⁴⁹. Então, *Verbitsky* interpôs recurso extraordinário de nulidade com base na Constituição da província e no Código Processual Penal daquele ente federado. A Corte Suprema de Justiça da Nação (doravante CSJN), invocando precedentes anteriores, admitiu o cabimento do referido remédio, pois as pretensões não seriam satisfeitas por petições individuais²⁵⁰.

No mérito, a CSJN julgou procedente o recurso extraordinário em sede de *habeas corpus* coletivo. Destacou expressamente alguns parâmetros internacionais, como as Regras Mínimas para o Tratamento de Presos da ONU²⁵¹. Finalmente, determinou como providências a cessação de detenção em cadeias públicas (geridas pela polícia) de menores e enfermos; que os tribunais provinciais fizessem estrito controle judicial de tortura, de forma a evitar eventual responsabilização internacional do Estado²⁵². Impôs, outrossim, que o Executivo apresentasse, em 30 dias, um informe circunstanciado sobre as condições de detenção, para que estes fizessem um controle de legalidade sobre as condições impostas ou decidissem sobre a substituição por cautelares alternativas, exigindo que eventuais alterações do quadro fático fossem devidamente notificadas em cinco dias aos juízes de primeiro grau²⁵³. Além disso, determinou que o Poder Executivo adotasse medidas e informasse à Corte a cada 60 dias.

Finalmente, o ponto mais inovador foi a tutela que impunha ao Poder Executivo, por meio do Ministério da Justiça, promover uma “mesa de diálogo” entre as partes, as entidades públicas demandadas e a sociedade civil (notificando-se em especial aquelas que participaram

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 28.

²⁴⁸ As seguintes ONGs participaram como *amici*: *Comisión Nacional de Juristas*, *Human Rights Watch*, *Organización Mundial contra la Tortura*, *Asociación por los Derechos Civiles*, *Clínica Jurídica de Interés Público de Córdoba*, *Asociación Civil El Agora*, *Asociación Civil "Casa del Liberado" de Córdoba* e *"Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal"*.

²⁴⁹ ARGENTINA. Corte Suprema de Justiça da Nação. **Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus**. Buenos Aires, 3 de Mayo de 2005. Disponível em: <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf#>. Acesso em: 1º dez. 2018, p. 85.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ *Ibid.*, p. 85.

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ *Ibid.*

como *amicus curiae*). Na tentativa de garantir a efetividade da medida, a CSJN impôs a edição de informes a cada 60 dias sobre os avanços implementados²⁵⁴.

A fase de execução foi complexa e com o maior nível dialógico, com fixação de prazos, o que incrementou o potencial transformador. Posteriormente, quando a Corte Suprema argentina analisou o caso Mendoza (referente à poluição ambiental nas margens do rio Riachuelo), essa ferramenta adotada no caso *Verbitsky* ganhou mais requintes, uma vez que a Corte passou a fixar indicadores para mensuração dos resultados²⁵⁵.

O caso *Verbitsky* é considerado uma experiência pioneira na Argentina²⁵⁶, apesar de também receber críticas sobre o seu potencial transformador das estruturas que mantinham as violações. Bazán destaca que a “megassentença” pode ser considerada como “um começo de solução a violações sistemáticas”²⁵⁷. Nos primeiros anos após o julgamento, o caso teve impacto positivo, mobilizando as instituições públicas e a sociedade civil para o enfrentamento da questão carcerária. Por isso, logo após o julgamento, houve razoável melhora na taxa de encarceramento e nas condições de detenção na cidade de Buenos Aires²⁵⁸.

Recentemente, uma nova crise carcerária tem sido indicada pelo próprio CELS, que tem denunciado deterioração crônica da situação a partir do ano de 2012. Nesse sentido, revela que a taxa de encarceramento que antes era de “180 presos por cada 100.000 habitantes passou para 262, na mesma proporção, atingindo recorde histórico”²⁵⁹. Diante da situação crônica enfrentada, a ONG peticionou ao sistema interamericano e a Comissão Interamericana outorgou medidas cautelares em 2016²⁶⁰. Após provocação, o Governo argentino apresentou um plano estratégico para 2016-2026. Contudo, a ONG tem indicado a insuficiência das providências adotadas, uma vez que ela não estabelece prazos para um resultado de desencarceramento nem

²⁵⁴*Ibid.*, p. 3.

²⁵⁵ VERBIC, Francisco. Un nuevo proceso para conflictos de interés público en la República Argentina. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 40, n. 244, pp. 287-322, jun. 2015.

²⁵⁶ AZEVEDO, Júlio Camargo. O processo estrutural como instrumento adequado de controle de políticas públicas: uma análise empreendida à luz das experiências jurisdicionais argentina, colombiana e brasileira perante a crise do sistema prisional. **Revista de Processo Comparado**, São Paulo, v. 6/2017, juldez, 2017, p. 49-79.

²⁵⁷ BAZÁN, Victor. Justicia, política y búsqueda de mayor transparencia en Argentina. In: BAZÁN, Victor; FUCHS, Marie-Christine. **Justicia constitucional y derechos fundamentales: Justicia y política en América Latina**. Berlín: Konrad Adenauer, 2018, p. 21.

²⁵⁸PUGA, Mariela. **La realización de derechos en casos estructurales. Las causas ‘Verbitsky’ y ‘Mendoza**. Buenos Aires: Universidad Palermo, 2007. Disponível em: <https://www.palermo.edu/derecho/noticias/pdf/Realizacion%20de%20derechos%20-Mayo-2.pdf>. Acesso em: 1º jan. 2020.

²⁵⁹ CELS. **Sistema Penal Bonarense**. Buenos Aires: 2018. Disponível em: <https://www.cels.org.ar/web/2018/10/sistema-penal-bonaerense-la-corte-debe-intervenir-con-urgencia>. Acesso em: 1º mar. 2020.

²⁶⁰ CIDH. **Resolución 17/15, Medidas cautelares n. 496/14 e MC 37/15**, Asunto sobre seis cadeias públicas localizadas nos departamentos de Lomas de Zamorra e la Matanza a respeito da Argentina. 12 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC496-14MC37-15-ES.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

indicadores para medir o sucesso de eventuais medidas implementadas para esse fim²⁶¹. Por esse motivo, o CELS, juntamente com a Defensoria Pública e a Comissão Provincial pela Memória, requereu à Suprema Corte da Nação que incorporasse as medidas cautelares recomendadas pela Comissão Interamericana²⁶². Dessa forma, transcorrida mais de uma década do *habeas corpus* Verbitsky, ainda que o resultado inicial tenha sido favorável, tal processo estrutural não logrou superar integralmente os bloqueios institucionais que permitiam a perpetuação da superlotação carcerária e do tratamento degradante a pessoas em situação de prisão.

1.4.3 A experiência de processo estrutural brasileira

A experiência brasileira relativa a um processo estrutural relacionado ao sistema prisional é a mais recente entre as quatro analisadas. Em 27 de maio de 2015, o Partido Político Socialismo e Liberdade (PSOL), movido após uma representação da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UERJ), ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347²⁶³ no Supremo Tribunal Federal.

A via eleita consiste em uma das ações próprias para controle de constitucionalidade de natureza concentrada, com expressa previsão no art. 102, §1º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)/1988²⁶⁴, além de ter sido regulamentada pela Lei 9.882/99²⁶⁵. Quanto à legitimação para a propositura, a Constituição Brasileira (diferentemente da colombiana) reconhece apenas um rol restrito de nove atores, entre eles, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional.

Em relação aos atores propositores, de antemão nota-se que a sociedade civil (consistente em uma clínica jurídica vinculada a uma tradicional universidade pública

²⁶¹ CELS. **Sistema Penal Bonarense**. Buenos Aires: 2018. Disponível em: <https://www.cels.org.ar/web/2018/10/sistema-penal-bonaerense-la-corte-debe-intervenir-con-urgencia>. Acesso em: 1º mar. 2020.

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ PSOL. **Petição inicial do PSOL na ADPF n. 347**. Disponível em: <http://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/05/ADPF-347.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

²⁶⁴ Segundo a CRFB/1988: “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe (...)§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”.

²⁶⁵ Segundo a Lei 9882/99: “Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”.

brasileira) teve que se mobilizar e articular com um dos legitimados para que a ação fosse ajuizada, o que evidencia tratar-se de litígio estratégico.

Por uma análise do ordenamento jurídico brasileiro, verifica-se que havia uma gama de instrumentos jurídicos disponíveis, como um *habeas corpus* coletivo mais amplo (tal como o adotado em *Verbitsky*). Ademais, dado o grau de desenvolvimento da tutela coletiva no Brasil, há registros de ações civis públicas ajuizadas para questionamento sobre más condições carcerárias, sendo que estas também poderiam ter se traduzido em processos estruturais voltados para atacar o tema. Os litigantes, no entanto, optaram pela tentativa de pautar a discussão pelo controle concentrado de constitucionalidade (e não pelo controle difuso). Invocaram, para tanto, o preenchimento dos requisitos de violação aos preceitos fundamentais constitucionais por ações e omissões do Poder Público, além da observância da subsidiariedade (ou seja, não cabimento de outro instrumento jurídico para o controle concentrado)²⁶⁶.

A principal vantagem, como se pode notar, refere-se ao acesso direto à competência originária do Supremo Tribunal Federal para julgar a questão. Em análise comparativa com o caso da Colômbia e da Argentina, nota-se que todas elas chegaram ao conhecimento das respectivas Cortes Constitucionais a partir da competência derivada, em grau recursal, sendo que nos três casos os tribunais de segundo grau haviam julgado a improcedência da demanda (apesar de reconhecerem a relevância da discussão). Assim, esses tribunais funcionaram, de certa forma, como verdadeiros obstáculos entre a demanda proposta pelas partes e a Corte Vértice com legitimidade para, excepcionalmente, lidar com o bloqueio institucional generalizado detectado. Nesse ponto, em seu voto (vencedor) na Medida Cautelar concedida em sede da ADPF 347, o Min. Marco Aurélio Mello justifica a pertinência do litígio estrutural e do controle judicial da política pública no caso, enfatizando que “(...) apenas o Supremo revela-se capaz, ante a situação descrita, de superar os bloqueios políticos e institucionais que vêm impedindo o avanço de soluções”²⁶⁷.

Diferentemente das demais experiências, no caso brasileiro há um instrumento jurídico próprio para acomodar a categoria do “estado de coisas inconstitucional”: a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

Enquanto os litigantes dos Estados Unidos, Colômbia e Argentina tiveram que delimitar um contexto fático violatório para um posterior exercício de abstrativização, a ADPF brasileira

²⁶⁶ PSOL. **Petição inicial do PSOL na ADPF n. 347**. Disponível em: <http://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/05/ADPF-347.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

²⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na ADPF n. 347**. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, p. 13.

parte do caminho contrário: ao estabelecer o caráter geral das violações, deixa de individualizar de forma pormenorizada²⁶⁸ quais seriam os atos e omissões do Poder Público que estariam a causar o descumprimento do preceito fundamental. Apesar de tal especificação ser requisito da inicial, conforme o art. 3º, II da Lei 9.882/1999, o STF acabou por passar ao largo da exigência, quando da análise e deferimento da medida cautelar. Quanto ao objeto, foram pleiteados sete pedidos cautelares, sendo um direcionado à União Federal (descontingenciamento das verbas do Fundo Penitenciário Nacional) e os demais ao Poder Judiciário (implementação de audiências de custódia; exigibilidade de motivação pelos juízes sobre o não cabimento de medidas alternativas à prisão provisória; reconhecimento do estado de coisas inconstitucional para tornar excepcionalíssima a decretação das prisões preventivas; flexibilização dos requisitos temporais para concessão de benefícios da execução penal; remissão de tempo de pena quando esta for cumprida em condições mais severas do que as previstas na sentença; bem como realização de mutirões carcerários pelo Conselho Nacional de Justiça).

No mérito, além de confirmação das cautelares, a inicial solicitou a declaração do “estado de coisas inconstitucional” do Sistema Penitenciário Brasileiro que se determine à União a elaboração (em três meses) e encaminhamento ao STF de um plano nacional²⁶⁹ para superar a situação em três anos, com planejamento financeiro e definição de cronograma a ser cumprido pelos órgãos federais. Ademais, foi requerido que tal plano fosse submetido a audiências públicas, intimando-se o Conselho Nacional de Justiça, a Procuradoria Geral da República, a Defensoria Geral da União, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Conselho Nacional do Ministério Público e outros órgãos, além de outras entidades da sociedade civil, que se habilitassem no feito. Nota-se ampla participação nos

²⁶⁸ A inicial é acompanhada de inúmeros documentos que demonstram o caráter geral das violações. O ponto de nosso argumento é que não há o enfoque específico em um local, com as descrições pormenorizadas dos elementos das violações; mas informes gerais sobre a situação nacional.

²⁶⁹ O partido autor da demanda indica, inclusive, um conteúdo mínimo a ser adotado pelo referido plano nacional, a saber: “(i) redução da superlotação dos presídios; (ii) contenção e reversão do processo de hiperencarceramento existente no país; (iii) diminuição do número de presos provisórios; (iv) adequação das instalações e alojamentos dos estabelecimentos prisionais aos parâmetros normativos vigentes, no que tange a aspectos como espaço mínimo, lotação máxima, salubridade e condições de higiene, conforto e segurança; (v) efetiva separação dos detentos de acordo com critérios como sexo, idade, situação processual e natureza do delito; (vi) garantia de assistência material, de segurança, de alimentação adequada, de acesso à justiça, à educação, à assistência médica integral e ao trabalho digno e remunerado para os presos; (vii) contratação e capacitação de pessoal para as instituições prisionais; (viii) eliminação de tortura, de maus tratos e de aplicação de penalidades sem o devido processo legal nos estabelecimentos prisionais; (ix) adoção de medidas visando a propiciar o tratamento adequado para grupos vulneráveis nas prisões, como mulheres e população LGBT” (PSOL. **Petição inicial do PSOL na ADPF 347**. Disponível em: <http://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/05/ADPF-347.pdf>, p. 72) .

debates, tendo em vista que, até o presente momento, 11 instituições (públicas e vinculadas à sociedade civil) se habilitaram como *amicus curiae*²⁷⁰.

Após a adoção de um mecanismo de implementação dialógico, buscava-se que o STF homologasse o plano ou impusesse medidas alternativas ou complementares, com o apoio de órgãos auxiliares, tal como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)²⁷¹. Nota-se que o pedido do demandante estabelece uma série de passos sucessivos, vale dizer: na fase executiva, por exemplo, posteriormente à homologação dos planos nacionais, passa-se à etapa de homologação dos planos estaduais (evidenciando a necessidade de um mecanismo dialógico)²⁷². Ao final, foi formulado requerimento para que o STF mantivesse a sua jurisdição na etapa de execução com a adoção da ferramenta de monitoramento, com o apoio do CNJ²⁷³.

Como se trata da experiência mais recente e ainda não concluída, o STF apenas deliberou sobre as medidas cautelares requeridas (deferindo-as em parte²⁷⁴). O litígio ainda permanece aberto e a situação, conforme será exposto nos capítulos subsequentes, segue em situação crítica, sem perspectivas de melhoria.

Contrastando o litígio brasileiro com o caso estrutural *Verbistky*, abstrai-se que aquele determinou a fixação de parâmetros para incentivar as ordens de soltura pelo Poder Judiciário. O caso argentino compreendeu que não adiantaria apenas mais investimentos em novas penitenciárias, se não houvesse medidas de controle e de imposição de limites à cultura punitiva dos juízes. Nesse sentido, o STF foi muito tímido, em sede cautelar, ao determinar tão somente a implementação das “audiências de custódia” no Brasil. A resistência em deferir os pedidos para a imposição de uma interpretação mais restritiva sobre o cabimento de prisão preventiva, impondo ao juiz o dever de consultar *in concreto* a real situação de lotação carcerária no estabelecimento em que o preso seria submetido à prisão, demonstra a dificuldade em se criar freios concretos à cultura punitiva do Judiciário. No caso argentino, por exemplo, um dos grandes saltos observados, além do estabelecimento de um plano de atuação dialogado entre

²⁷⁰ As instituições habilitadas como *amicus curiae* foram: o Instituto Pro Bono, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa; o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM); a Fundação de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário (FAESP), a Conectas Direitos Humanos, a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte, a Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP), a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Estado do Paraná.

²⁷¹ PSOL. **Petição inicial do PSOL na ADPF 347**. Disponível em: <http://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/05/ADPF-347.pdf>.

²⁷² PSOL. **Petição inicial do PSOL na ADPF 347**. Disponível em: <http://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/05/ADPF-347.pdf>.

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ Foram deferidas a implementação das audiências de custódia, o descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e, de ofício, solicitou aos entes federados o envio de dados atualizados sobre o sistema prisional.

entes públicos e a sociedade civil, foi a abertura para incorporação dos parâmetros de excepcionalidade da prisão preventiva, tal como estabelecido pela Comissão e Corte Interamericana em seu desenvolvimento jurisprudencial²⁷⁵. Na ocasião, seguindo a perspectiva que já vinha sendo adotada, a *Corte Suprema de Justicia de la Nación* invocou o dever de realizar controle de convencionalidade.

Em suma, a situação prisional no Brasil e nos demais contextos estudados ilustram claramente uma situação de discriminação e violência estrutural que enfrenta graves bloqueios institucionais, sendo que os órgãos públicos tornam-se inertes e ineficazes em tratar a questão, abrindo-se uma janela para a intervenção judicial. O resgate das experiências de processos estruturais domésticos sobre o sistema prisional em Estados-Membros da OEA permite averiguar que há pontos tangenciais, mas também há acentuada diversidade na forma como eles foram gestados e desenvolvidos. Diante da revisão do estado da arte da questão, passa-se à tentativa de sistematização das principais características observadas.

1.5 Uma proposta de diagnóstico dos processos estruturais a partir da observação das experiências do Direito Constitucional Comparado

Conforme a *Open Society*²⁷⁶, o foco de um litígio estrutural não é propriamente uma apuração do ato ilícito, mas a condição social e a dinâmica burocrática que permitem a reprodução das violações. Por isso se diz que o processo de conhecimento tradicional relaciona-se ao resgate dos fatos que ocorreram no passado, sendo que o processo estrutural visa ao futuro, ou seja, com a ruptura de um ciclo de violações e a reforma das instituições para garantir que isso ocorra. Os litígios estruturais, em geral, demandam nova moldagem processual, com característica de mais abertura ao diálogo, ao caráter negocial, sendo também dotado de várias etapas e ferramentas para a supervisão na fase de execução²⁷⁷. Conforme sistematiza Vitorelli²⁷⁸:

²⁷⁵ CIDH. **Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**. Washington: CIDH, 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64 31 Diciembre 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>. Acesso em: 1º de jun. 2019; CIDH. **Relatório sobre o uso da prisão preventiva nas Américas**. Washington: CIDH, 2013. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/ppl/pdfs/Relatorio-PP-2013-pt.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²⁷⁶ OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **From rights to remedies: structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions**. New York: Open Society Foundation, 2013.

²⁷⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 211-229, jul-dez. 2015.

²⁷⁸ VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, Montevideo, v. 7, p. 147-177, jan.-jun. 2018, p. 148.

O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural. Essencialmente, o processo estrutural tem como desafios:

- 1) A apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos;
- 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável;
- 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado, e,
- 4) a fiscalização dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura²⁷⁹.

Em relação ao sistema carcerário, as características citadas podem ser constatadas empiricamente. A coletivização das demandas e a adoção do método estrutural para dirimir as violações encontradas representam uma chance de ampliação do acesso à justiça. No caso dos litígios prisionais, verifica-se, inclusive, que a agenda reformista foi impulsionada a partir das cartas dos próprios presos e de seus *writs writers* e, na sequência, a partir do apoio de advogados, defensores públicos e de representantes da sociedade civil.

Além disso, nos processos estruturais há tendência ao reconhecimento de violações estruturais e generalizadas aos Direitos Humanos, notada a partir do segundo ciclo do caso *Holt vs. Sarver* (Arkansas). Na Colômbia e no Brasil emergiu a ideia de uma nova categoria jurídica, denominada como “estado de coisas inconstitucional”. Mesmo a Argentina e Estados Unidos, que não adotaram expressamente tal *nomen juris*, a ideia de violações generalizadas marca claramente o “DNA” dos processos estruturais.

Outra característica relevante refere-se ao caráter policêntrico²⁸⁰ do litígio, que não se formata apenas na dualidade “autor-réu”. A participação social de vários grupos de interesse é essencial para que o diagnóstico possa ser feito e para que as medidas possam ser desenhadas. Assim, a adoção de ferramentas como *amicus curiae* e audiências públicas (que expõe o problema e causa constrangimento ao Estado) é essencial para os resultados. O Estado também é reconhecido como um ator complexo e de difícil personificação em uma única figura. Por isso, em vários casos, houve a participação de outros atores, como representantes do Legislativo, de órgãos federais e estaduais, vários departamentos diversos do que aquele indicado pelo peticionário, para que as disfunções das engrenagens institucionais pudessem ser detectadas e superadas.

²⁷⁹ *Ibid*, p. 154.

²⁸⁰ PUGA, Mariela. El litígio estructural. *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*, Buenos Aires, ano I, n. 2, p. 41-82, nov. 2014, p. 49.

Quanto ao objeto, nos processos estruturais os atores envolvidos devem unir esforços para um diagnóstico dos bloqueios institucionais existentes²⁸¹. As possíveis soluções demandavam reformas nas práticas institucionais, muitas vezes para superar a inércia, tolerância e conivência, sendo necessária a promoção de uma mudança cultural.

O meio para tais reformas não seria por uma obrigação de fazer específica e individualizada, mas por medidas complexas, sob o formato de políticas públicas. Essas políticas públicas são geralmente consolidadas em um instrumento denominado acordo ou pacto de melhorias.

Há a necessidade de a Corte empregar muita energia na fase de execução, retendo a jurisdição na fase de supervisão de cumprimento. Para tanto, desde o caso *Holt*, foi desenvolvido o método de decisões em cascata, da adoção de medidas com a lógica de tentativa-e-erro, que é própria da implementação de políticas públicas. Isso faz com que o processo (tradicionalmente linear) adquira um molde marcado pela circularidade.

O apontamento de um *special master* (coordenador de *compliance*) tem sido uma estratégia presente nos litígios estadunidenses que trouxe resultados significativos, tanto no Arkansas (com a superação dos *trustees* e do regime de segregação racial), quanto no Texas (que gerou a extinção dos *building tenders*). Na América Latina, a Colômbia, no caso do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional, não se valeu desse apoio, o que reduziu o potencial de impacto da intervenção judicial. Por isso, nos litígios estruturais subsequentes, a Corte Constitucional Colombiana passou a indicar um coordenador de *compliance* para servir de ponto de suporte ao cumprimento. Assim, a forma de atuação e os poderes do *special master* variam casuisticamente. Em geral, eles são empregados para a coleta de informações (*fact finding*), edição de recomendações para alcançar resultados e estabelecimento de metas.

A etapa de desenho das políticas públicas tem sido feita por meio de mesas dialógicas, que trabalham na construção de metas e indicadores de resultados, na maioria dos casos.

Outra característica marcante, encontrada nos casos estudados, é a tendência de longa duração dos processos estruturais, bem como a deterioração da relação entre a Corte e as partes, ao longo do tempo. Inclusive, várias decisões de levantamento espelham esse desgaste, em especial quando adotadas abruptamente, antes de atingir as metas ou um efetivo resultado de reforma institucional almejado inicialmente.

Finalmente, há uma tendência que não é muito clara nos casos da América Latina, mas que começou a ser gestada nos Estados Unidos da América (EUA) a partir da reação

²⁸¹ PORFIRO, Camila. **Litígios estruturais**: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 108.

conservadora que culminou na edição do *Prison Reform Litigation Act* (PRLA). Trata-se do deslocamento das decisões sobre medidas a serem adotadas (políticas públicas) para o início do processo, por meio de tutelas de urgência limitadas com a fixação de prazo de duração²⁸². Se, por um lado, isso permite trazer respostas institucionais mais rápidas, há também um efeito de precarização das medidas, que passa a intervir apenas nas situações de crise grave. Tal precariedade dificulta o debate sobre reformas mais profundas e duradouras antes da eclosão de conflitos, sendo que as medidas adotadas, algumas vezes, acabam adquirindo caráter mais paliativo, em vez de desenvolver o seu objetivo transformador.

De forma geral, esses são os pontos centrais observados nas experiências dos processos estruturais nas jurisdições domésticas. A partir do mapeamento e do diagnóstico das características gerais desse formato de adjudicação, passa-se a perquirir se tais aspectos são viáveis para aplicação por um tribunal internacional de Direitos Humanos.

Em caso afirmativo, é preciso indagar, a partir do estudo de caso das medidas provisórias dos casos prisionais brasileiros, se as tutelas de urgência podem se amoldar ao método de adjudicação estrutural. Essa é, afinal, a questão sobre a qual orbita a presente tese, que será tratada nos capítulos seguintes.

²⁸² Ainda que em alguns casos esses prazos possam ser prorrogados, nota-se um esforço para a redução dos prazos de duração do litígio.

2 A TRADUÇÃO DA EXPERIÊNCIA DE PROCESSO ESTRUTURAL INTERNO PARA A EXPERIMENTAÇÃO ESTRUTURAL PELA CORTE INTERAMERICANA A PARTIR DAS TUTELAS DE URGÊNCIA

O processo estrutural não é uma forma de adjudicação formalmente regulamentada no âmbito das Cortes Internacionais²⁸³, tampouco é um método proscrito. Enquanto os tribunais internacionais têm uma disciplina razoavelmente pormenorizada sobre a delimitação de fronteiras da sua jurisdição²⁸⁴, geralmente há uma margem de liberdade para que o próprio órgão jurisdicional estabeleça o método pelo qual se pautará a forma de adjudicação das demandas que lhe são submetidas. Essa liberdade se manifesta nos poderes que os tribunais internacionais possuem para criar as regras de procedimento a partir da adoção de um regulamento próprio. Tal possibilidade é uma herança dos tribunais arbitrais que permearam a busca por solução pacífica de conflitos no final do século XIX e início do século XX²⁸⁵. Outra nota marcante sobre as regras de procedimento adotadas pelas Cortes Internacionais diz respeito às inspirações recebidas para a construção de seus respectivos métodos de adjudicação. Se há a influência das experiências processuais das tradições dos países que seguem o modelo de *Civil Law*, observa-se também clara influência do modelo anglo-saxão²⁸⁶. Há também uma inspiração sobre a forma de adjudicação moldada pelos regulamentos dos variados tribunais internacionais²⁸⁷, que se multiplicaram no século XX e XXI.

Na visão tradicional do Direito Internacional, recorre-se a um tribunal internacional com o fim de buscar uma solução pacífica de controvérsias. Trata-se de um recurso alternativo ao uso da força²⁸⁸. Os tribunais internacionais desenvolveram a sua jurisdição a partir de uma lógica de autocontenção e intervenção mínima nos assuntos domésticos.

²⁸³ O ponto central do argumento é que não há previsão expressa nos regulamentos e nas regras de procedimento. Contudo, a autora reconhece que está em curso a construção do método por meio da jurisprudência. Nesse sentido, há julgados (que serão mencionados a seguir), que expressamente fazem referência a um litígio estrutural.

²⁸⁴ Ainda assim, em relação às zonas cinzentas, aplica-se o princípio da competência da competência, no qual se reconhece que o próprio tribunal é competente para dirimir eventuais dúvidas sobre os limites de sua jurisdição. C.f. PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of the Inter-American Court of human rights**. 2. ed., New York: Cambridge University Press, 2013, p. 117.

²⁸⁵ MILES, Cameron. **Provisional measures before International Courts and Tribunals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 45.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 21-24.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 31.

²⁸⁸ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Latin America and the II Hague Peace Conference of 1907. In: ALMEIDA, Paula Wojcikiewics; SOREL, Jean-Marc. **Latin America and the International Court of Justice: contributions to International Law**. New York, Routledge, 2016, pp. 28-38.

Há algum tempo, juristas de todo o globo afirmam que o processo de internacionalização de Direitos Humanos e a jurisdicionalização dessas demandas realizaram uma verdadeira revolução ao paradigma voluntarista²⁸⁹, permitindo a consolidação do indivíduo como sujeito de direito internacional e a relativização da lógica de soberania estatal para uma proteção efetiva da pessoa²⁹⁰.

Mesmo diante de tantas rupturas, os métodos adjudicatórios dos tribunais internacionais (entre eles, as cortes regionais de Direitos Humanos) ainda recebem forte influência dos princípios gerais do Direito Internacional Público²⁹¹. É inegável que também dialogam com as Cortes Constitucionais locais, seja na busca por universalização de experiências exitosas, seja para evitar a perpetuação de graves violações de Direitos Humanos²⁹².

Nesse compasso, a experiência de um tribunal de Direitos Humanos é complexa, não linear e criativa, sendo capaz de combinar ingredientes para desenvolver um procedimento hábil a responder às demandas dos conflitos sociais contemporâneos²⁹³, permeados por extrema violência e cicatrizes profundas²⁹⁴. A ideia de autocontenção para evitar interferências excessivas em assuntos domésticos continua a permear a preocupação de tais tribunais, seja por um instinto de sobrevivência, seja para garantir um nível de mínimo de efetividade²⁹⁵ de suas decisões (adesão dos Estados demandados), seja para garantir a sua legitimidade e autoridade (força persuasiva).

O capítulo anterior buscou resgatar alguns caminhos percorridos pelas experiências dos tribunais domésticos em quatro jurisdições de países membros da OEA (Estados Unidos, Colômbia, Argentina e Brasil), com o intuito de extrair as características centrais dos processos estruturais por eles desenvolvidos. Nesta etapa, busca-se refletir se o método estrutural é viável para um tribunal internacional de Direitos Humanos, tal como a Corte Interamericana.

²⁸⁹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium - General Course on Public International Law**. Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye. Haia, 2005.

²⁹⁰ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2019, p. 68.

²⁹¹ MILES, Cameron. **Provisional measures before International Courts and Tribunals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 128.

²⁹² PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, 19. ed., São Paulo: Saraiva, 2021.

²⁹³ Conforme se pode notar a partir da exposição do capítulo anterior, em certa medida, a experiência adjudicatória internacional em Direitos Humanos se aproxima do labor das Cortes Constitucionais dos Estados, que também passaram a se debruçar sobre esses mesmos temas.

²⁹⁴ BENITO, Elizabeth Odio. De la interpretación de normas al cambio social: los tratados de derechos humanos como Instrumentos vivos a la luz de la realidad. *In*: CORTE IDH. **Diálogo entre Cortes Regionales de Derechos Humanos**. San José: Corte IDH, 2020, pp 109-115.

²⁹⁵ VON BOGDANDY, Armin. El mandato del Sistema Interamericano: Constitucionalismo transformador por un derecho común de derechos humanos. *In*: CORTE IDH. **Diálogo entre Cortes Regionales de Derechos Humanos**. San José: Corte IDH, 2020, pp. 61-75.

Conforme já adiantado anteriormente, indaga-se se é razoável cogitar o seu emprego no âmbito das tutelas de urgência. Após a antecipação de alguns problemas teóricos que surgem, a análise da experiência empírica, proposta na sequência, auxiliará a consubstanciar as reflexões críticas sobre os riscos e desafios para o ousado (e de certa forma inovador) formato encontrado pela Corte IDH.

A compreensão sobre a jurisdição interamericana é um relevante ponto de partida para a compreensão do que ora se discute.

Nesse sentido, a Corte Interamericana é um órgão que exerce poderes a partir de seu instrumento constitutivo: a CADH. Ao criar o Tribunal Regional de Direitos Humanos, a Convenção previu a possibilidade de tutela contenciosa, tutela consultiva e, excepcionalmente, previu poderes expressos para a adoção de tutelas de urgência²⁹⁶.

Diante do recorte temático proposto, nota-se que os debates sobre a adoção do método estrutural têm mais repercussão na atividade adjudicatória própria da tutela contenciosa e da tutela de urgência. A propósito, esta última era tradicionalmente tratada como um apêndice, vale dizer, como um poder acessório das cortes internacionais, voltada para garantir a efetividade do provimento final. Com o passar do tempo, a consolidação do regime jurídico de urgência tem mostrado certa autonomia, em superação ao paradigma anterior²⁹⁷.

O presente estudo se insere, justamente, na tentativa de entender os contornos desse novo paradigma.

Este capítulo percorre, inicialmente, aspectos relevantes sobre a criação e institucionalização do SIDH, o papel de seus órgãos (Corte e Comissão IDH), os objetivos, as limitações jurisdicionais e as suas “travas de segurança”²⁹⁸, o fenômeno da coletivização das tutelas de urgência, as espécies existentes, bem como as fases de evolução até a consolidação das medidas provisórias estruturais.

A partir dessa imersão, busca-se entender qual o embasamento que pode ser invocado para fundamentar que a Corte IDH determine aos Estados a adoção e implementação de determinadas políticas públicas para a superação de uma situação de grave risco, antes mesmo da análise preliminar de admissibilidade das demandas sobre Direitos Humanos pela Comissão

²⁹⁶ A previsão de poderes expressos para medidas provisórias na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) já é, em si, um avanço em relação a vários outros tribunais, que desenvolveram a autoridade para ditar tutelas de urgência a partir de uma teoria de poderes implícitos. C.f. MILES, Cameron. **Provisional measures before International Courts and Tribunals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 139.

²⁹⁷ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. The evolution of provisional measures under the case-law of the Inter-American Court of Human Rights (1987-2002). **Human Rights Law Journal**, Kehl, v. 24, n. 5-8, p. 162-168, 2003.

²⁹⁸ RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

IDH. Sustenta-se, neste ponto, que a autoridade do tribunal advém de quatro fontes, que serão esmiuçadas: o dever de adotar medidas (art. 1.1), o dever de garantir acesso à justiça e um remédio judicial efetivo (arts. 8 e 25), o direito à reparação integral e às garantias de não repetição (art. 63.1) e o dever de prevenir dano irreparável às pessoas, previsto no art. 63(2), todos da CADH.

Finalmente, as medidas provisórias de caráter estrutural e as políticas públicas por elas originadas podem ser observadas em inúmeros exemplos de casos interamericanos. A pesquisa elegeu um recorte específico sobre os casos que se referem ao cenário carcerário brasileiro, brevemente exposto ao final do capítulo.

2.1 A conformação do mecanismo coletivo regional de proteção dos Direitos Humanos no sistema interamericano e a adjudicação dos casos de violações à Convenção Americana sobre Direitos Humanos

O sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos foi criado no seio da OEA, a partir do sistema de integração regional no âmbito dessa Organização²⁹⁹.

A mobilização jurídica e política para a solução pacífica de controvérsias por meio do Direito Internacional ganhou força a partir das conferências latino-americanas do final do século XIX, estando também presente nas conferências de Haia do início do século XX³⁰⁰. Com o fim de evitar guerras e apaziguar as tensões entre fronteiras, houve tendência a recorrer aos tribunais arbitrais. Surgem, ainda, as primeiras experiências de tribunais internacionais, constituídos por meio de tratados³⁰¹.

Um dado histórico às vezes esquecido é que, neste ponto, a América Latina foi pioneira ao criar a Corte Centro-Americana de Justiça: o primeiro tribunal internacional, cujos estatuto e procedimento inspiraram a conformação da Corte Permanente de Justiça Internacional³⁰². Apesar do pioneirismo³⁰³, essa corte internacional teve curta sobrevivência de 10 anos (1908-1918), deixando como legado uma dezena de casos julgados antes de sua prematura extinção.

²⁹⁹ ARRIGHI, Jean Michel. *OEA: Organização dos Estados Americanos*. São Paulo: Manole, 2004.

³⁰⁰ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Latin America and the II Hague Peace Conference of 1907. *In: ALMEIDA, Paula Wojcikiewics; SOREL, Jean-Marc. Latin America and the International Court of Justice: contributions to International Law*. New York, Routledge, 2016, pp. 28-38.

³⁰¹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Os tribunais internacionais contemporâneos*. Brasília: Funag, 2013.

³⁰² MILES, Cameron. *Provisional measures before International Courts and Tribunals*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

³⁰³ A Corte permitia o acesso direto de indivíduos, bem como também tinha expressa previsão sobre a possibilidade de adoção de medidas provisórias.

No plano global, após a Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações também foi pautada pela agenda de fomento à solução pacífica de controvérsias. Nesse contexto, foi criada a lendária Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), um tribunal internacional que antecedeu a atual Corte Internacional de Justiça, cujo estatuto serviu de ponto de partida para parte considerável dos diversos formatos adotados ao longo do século XX³⁰⁴. Segundo estudiosos³⁰⁵, vários pontos do Estatuto e da prática da CPJI se inspiraram na experiência prévia da Corte Centro-Americana de Justiça, em especial os poderes para a adoção de medidas provisórias³⁰⁶.

A Segunda Guerra Mundial corroeu as bases da Liga das Nações e da sua Corte Permanente. A retomada de um projeto de tribunal internacional para solução pacífica de controvérsias somente foi possível após o final do conflito³⁰⁷. O pós-guerra, no plano material, deu abertura a uma agenda de reconhecimento de direitos universais titularizados pela pessoa³⁰⁸. As declarações de direitos, em âmbito global e regional, ilustram bem essa tendência inicial, que passou a ser consolidada a partir da adoção de tratados de Direitos Humanos. No plano processual, foram criados mecanismos coletivos para supervisão, controle e/ou tutela de tais direitos³⁰⁹. Os tribunais internacionais de Direitos Humanos integram essa última aspiração. Por ser a forma mais sofisticada de proteção internacional, não houve consenso para a criação de uma corte mundial de Direitos Humanos³¹⁰. A Corte Internacional de Justiça (CIJ), sucessora da Corte Permanente de Justiça Internacional, foi estabelecida por meio da Carta da ONU, com

³⁰⁴ GOLDSWORTHY, P. Interim Measures of Protection in the International Court of Justice. **American Journal of International Law**, Washington D.C, v. 68, n. 2, pp. 258-277, 1974. Vide também: MILES, Cameron. **Provisional measures before International Courts and Tribunals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

³⁰⁵ C.f. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Latin America and the II Hague Peace Conference of 1907. In: ALMEIDA, Paula Wojcikiewics; SOREL, Jean-Marc. **Latin America and the International Court of Justice: contributions to International Law**. New York, Routledge, 2016, pp. 28-38; RIQUELME, Rosa. Latin America and the Central American Court of Justice. In: ALMEIDA, Paula Wojcikiewics; SOREL, Jean-Marc. **Latin America and the International Court of Justice: contributions to International Law**. New York, Routledge, 2016, pp. 39-50; RIPLEY, Charles. The Central American Court of Justice (1907-1918): Rethinking the World's First Court. **Diálogos Revista Electronica História**, San José da Costa Rica, v. 19, n. 1, pp. 47-68, 2018.

³⁰⁶ MILES, Cameron. **Provisional measures before International Courts and Tribunals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

³⁰⁷ MERILLS, John. G. Interim Measures of Protection in the Recent Jurisprudence of the International Court of Justice. **International and Comparative Law Quarterly**, Londres, v. 44, n. 1, pp. 90-146, 1995.

³⁰⁸ Sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), c.f. LAUTERPACHT, Hersch. The universal declaration of human rights. **British Yearbook of International Law**, Londres, v. 25, p. 354-369, 1948. Sobre a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, de 1948, *apud* GOLDMAN, Robert K. History and Action: the inter-American Human rights System and the role of the Inter-American Commission on Human Rights. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 31, n. 4, pp. 856-887, nov. 2009, p. 859.

³⁰⁹ RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 74.

³¹⁰ Sobre o tema, c.f. NOWAK, Manfred. The need for a world Court of Human Rights. **Human Rights Law Review**, New York, v. 7, n. 1, p. 251-259, 2007, p. 252.

um modelo que permitia apenas a litigância interestatal e, mesmo assim, com significativas barreiras político-jurídicas para o exercício de sua jurisdição. Essas barreiras têm impactado, mas não impedido, a habilidade em exercer jurisdição em temas relacionados à proteção de Direitos Humanos³¹¹.

Mesmo sem uma Corte Mundial especializada na qual o indivíduo tenha abertura para submeter uma demanda, a experiência dos tribunais regionais de Direitos Humanos floresceu no desenrolar do século XX. Na década de 50, o Conselho da Europa capitaneou a criação de um tribunal regional de Direitos Humanos³¹², seguida das Américas e da África. O Oriente Médio, Ásia e Oceania permanecem, dada a enorme diversidade nas tradições jurídicas, sem uma corte regional de Direitos Humanos³¹³ com a mesma abrangência dos demais continentes.

Nas Américas, a criação da Organização dos Estados Americanos e a adoção da Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem (DADDH) traçam os contornos iniciais no sentido de que a organização regional se pauta pelos valores da democracia, da proteção aos Direitos Humanos e da solução pacífica de controvérsias por meio do Direito Internacional³¹⁴. Já em um contexto de Guerra Fria, os críticos alertaram que os valores liberais sinalizavam um alinhamento com os Estados Unidos e uma espécie de discurso formalista vazio, tendo em vista a tolerância com regimes ditatoriais por parte significativa dos Estados-Membros³¹⁵. Nesse sentido, Buergenthal relembra o ceticismo dos Estados em relação ao sistema regional:

Dos 11 Estados cujas ratificações fizeram com que a Convenção entrasse em vigor, menos de metade tinham (*sic*) governos democraticamente eleitos no período. Os demais ratificaram por uma variedade de razões políticas, incluindo a pressão trazida pela Administração Carter e o fato de que alguns destes estados estavam convencidos que uma ratificação não trazia nenhum risco sério a eles uma vez que o sistema trazido na Convenção jamais seria implementado. Instituições de Direitos Humanos efetivas não era algo que a grande parte dos governos da região acreditavam (*sic*) naquela época, mas eles não se opunham à abertura de uma pequena janela para fins de propaganda. A atitude desses regimes em relação aos Direitos Humanos pode ser graficamente demonstrada quando, assim que a Convenção entrou em vigor, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos falhou em adotar um

³¹¹ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Conscience above the Will: International Tribunals and the Humanization of International Law. **Revista Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 73, p. 827-872, 2018.

³¹² WILDHABER, Luzius. The European Court of human rights: the past, the present, the future. **American University International Law Review**, v. 22, p. 521, 2006.

³¹³ Ressalte, contudo, a existência de algumas iniciativas no sudeste asiático. A propósito, c.f. GINBAR, Yuval. Human Rights in Asean: setting sail or treading water? **Human Rights Law Review**, New York, v. 10, n. 3, pp. 504–518, set. 2010.

³¹⁴ ARRIGHI, Jean Michel. **OEA: Organização dos Estados Americanos**. São Paulo: Manole, 2004.

³¹⁵ FARER, Tom J. The rise of Inter-American Human Rights Regime: No longer a unicorn, not yet an Ox. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 19, n. 3, pp. 510-546, Aug. 1997.

orçamento para a recém criada (*sic*) Corte Interamericana de Direitos Humanos. Se não fossem pelos fundos oriundos da Costa Rica, a Corte teria sido paralisada antes mesmo de começar a realizar as suas funções³¹⁶.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) é firmada nesse ambiente de Guerra Fria e na ascensão dos regimes autoritários da América Latina³¹⁷. Parece um contrassenso pensar na adoção de um tratado progressista, que cria não apenas um amplo regime jurídico protetivo aos Direitos Humanos, como também institucionaliza e amplia as funções da preexistente Comissão Interamericana (CIDH)³¹⁸, como órgão da OEA, para promoção e supervisão de Direitos Humanos. Ademais, cria também a Corte Interamericana: um tribunal internacional regional para a tutela das graves violações submetidas à sua jurisdição, após esgotados os recursos internos.

É importante lembrar que a criação da Comissão Interamericana antecede a Convenção. O órgão surge com atribuições genéricas para supervisão de Direitos Humanos. Sua institucionalização sem dúvidas vai sendo conquistada a partir da atuação em campo nas décadas seguintes. Com a adoção da Convenção Americana de Direitos Humanos, a CIDH e a recém-criada Corte Interamericana (Corte IDH) passam a compor o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, com um mandato que passa a ser definido em bases convencionais³¹⁹.

Então, o sistema interamericano incorpora a tradicional divisão metodológica para a supervisão dos direitos consagrados existentes em outros mecanismos internacionais: a análise a partir de petições individuais e o monitoramento efetuado com base em relatórios, sem prejuízo de outras possibilidades oriundas do mandato da Corte IDH (como as diretrizes interpretativas oriundas de opiniões consultivas) e da CIDH (como as visitas *in loco*, edição de comunicados de imprensa, promoção de eventos para educação em Direitos Humanos, entre

³¹⁶ BUERGENTHAL, Thomas. Preface. *In*: PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights**. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2013, p. xv (trad. livre).

³¹⁷ RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

³¹⁸ Em 1959, a V Reunião dos Ministros das Relações Exteriores cria a Comissão Interamericana como um órgão com atribuição de promoção de Direitos Humanos, vale dizer, a Comissão teria o papel de difundir os valores oriundos das DADDH. Verifica-se, nesse primeiro momento, que a CIDH ainda embrionariamente não tinha clareza sobre os limites de seu mandato, ou seja: aquilo que estava autorizada a fazer e o que extrapolava as suas funções. Nem é preciso dizer que, ao enunciar valores e direitos, tais como a proibição de tortura e a liberdade de expressão, o organismo internacional, que se inseria em um ambiente latino-americano com regimes autoritários ou em contexto de recente redemocratização passaram a receber denúncias de pessoas submetidas ao territórios dos Estados Americanos, que eram destinatários das atividades de promoção. Essas comunicações à CIDH, que foram sendo recebidas inicialmente a título informal, serviam para que o órgão pudesse mapear e documentar os problemas, sendo um estímulo para a crescente ampliação das suas funções. Sobre o tema, c.f. CAVALLARO, James *et al.* **Doctrine, practice and advocacy in the Inter-American Human Rights System**. New York: Oxford University Press, 2019. Pp. 19-79.

³¹⁹ ARRIGHI, Jean Michel. **OEA: Organização dos Estados Americanos**. São Paulo: Manole, 2004.

outros)³²⁰.

Há uma inequívoca complementaridade entre o sistema de petições individuais e o sistema de monitoramento. Os Estados apresentam menos resistência a aderir à obrigação de prestação de contas genérica sobre a implementação de Direitos Humanos do que ao dever de se submeter a um sistema de petições individuais, ainda mais se este der ensejo à submissão a uma jurisdição contenciosa, tal como a da Corte Interamericana³²¹. Por isso, muitos tratados de Direitos Humanos onusianos relegaram o sistema de petições individuais a protocolos facultativos³²². Importante pontuar, também, que no sistema interamericano há uma complexidade nos possíveis regimes jurídicos aos quais os Estados podem estar submetidos³²³.

De certa forma, a resistência existente em aderir à forma mais avançada do sistema de petições individuais regional (a partir da adjudicação de um caso por um tribunal internacional de Direitos Humanos) é um indicativo do razoável potencial transformador desse mecanismo.

Em 1992, no âmbito da redemocratização nacional após um longo período de ditadura civil-militar³²⁴, o Brasil ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Reconheceu a competência contenciosa da Corte Interamericana apenas em 1998, submetendo-se, assim, à possibilidade de responsabilização internacional por violações de Direitos Humanos em face dos casos submetidos à jurisdição da Corte Interamericana. Não há dúvidas de que vários avanços na proteção internacional dos Direitos Humanos se devem à produção emancipatória dos tribunais regionais de Direitos Humanos, que enfrentaram grandes resistências locais para o avanço sobre temas contra majoritários³²⁵, como a proteção a mulheres, a minorias políticas, grupos lésbicas, *gays*, bissexuais, transgêneros, *queer*, intersexuais, assexuais, pansexuais e outras pessoas pertencentes à minorias sexuais e de identidades de gênero (LGBTQIAP+), indígenas e outros povos tradicionais, pessoas em

³²⁰ CAVALLARO, James *et al.* **Doctrine, practice and advocacy in the Inter-American Human Rights System**. New York: Oxford University Press, 2019, p. 149.

³²¹ RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 84.

³²² *Ibid*, p. 240.

³²³ Nesse sentido, há Estados-Membros da OEA que não ratificaram a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e não reconhecem a competência contenciosa da Corte Interamericana, razão pela qual são supervisionados pela CIDH (na condição de órgão da OEA), com parâmetro na Carta da OEA e na Declaração Americana sobre Direitos Humanos. Há os Estados-Membros da OEA que ratificaram a Convenção Americana, mas que não reconhecem a competência contenciosa da Corte IDH, razão pela qual são supervisionados pela CIDH, sendo possível a existência de petições individuais a serem analisadas pela CIDH e, ao final, submetidas a eventuais recomendações do referido órgão, com parâmetro na CADH e Carta da OEA (além da DADH). E há os Estados-Membros da OEA que ratificaram a CADH e que reconhecem a competência contenciosa da Corte IDH, sendo supervisionados pela CIDH e submetidos à jurisdição da Corte IDH.

³²⁴ CORTE IDH. **Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil**. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 24 de novembro de 2010. Serie C No. 219.

³²⁵ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2019, p. 182.

situação de prisão, minorias religiosas, entre outros.

Contudo, a riqueza dos casos concretos vem mostrando que, no limiar do século XXI, o festejado “avanço civilizatório” propiciado pela bem delimitada proposta de petições individuais atomizadas também apresenta suas limitações.

2.2 Dos casos individuais à coletivização das demandas: as janelas de abertura do sistema

Ao criar o tribunal internacional regional, a CADH formatou um modelo de análise de petições sobre violações a Direitos Humanos. O sistema de petições difere do sistema de relatórios, cujo foco é o mapeamento dos quadros de violações a Direitos Humanos, a supervisão dos Estados em relação ao cumprimento das obrigações convencionais, o diagnóstico de boas práticas que possam ser replicadas e a edição de recomendações para adequação de seu ordenamento, suas práticas e políticas internas às obrigações oriundas dos instrumentos do sistema interamericano. Apesar de serem estudados de forma autônoma, os dois principais mecanismos coexistem e se retroalimentam no sistema interamericano, a partir da própria Convenção. Sem dúvidas, eles estão enraizados como duas grandes matrizes das funções da Comissão Interamericana, que conta com uma caixa de ferramentas³²⁶ para cumprir com a sua função.

Em sua forma mais sofisticada, o mecanismo de petições permite a judicialização de demandas para a declaração de responsabilidade internacional do Estado³²⁷. A fonte primordial do sistema de petições individuais se assenta no artigo 44 da CADH, que assim dispõe:

Art. 44- Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-Membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado-Parte.

O referido dispositivo convencional, adotado em 1969, permanece com a sua redação original, diferentemente do que ocorreu no sistema europeu, que já passou por inúmeras reformas (algumas ampliativas e outras deveras restritivas)³²⁸. A redação colacionada anteriormente permite ampla legitimidade ativa para figurar como peticionário perante a CIDH.

³²⁶ CAVALLARO, James *et al.* **Doctrine, practice and advocacy in the Inter-American Human Rights System**. New York: Oxford University Press, 2019, p. 185 *et seq.*

³²⁷ RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

³²⁸ HIOUREAS, Christina G. Behind the scenes of protocol no. 14: politics in reforming the European Court of Human Rights. **Berkeley Journal of International Law**, Berkeley, v. 24, n. 2, pp. 718-757, 2006. Vide também: HELFER, Laurence R. Redesigning European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime. **European Journal of International Law**, Florence, v. 19, n. 1, pp. 125–159, feb 2008.

A experiência de litígio inicialmente seguiu um formato que prestigiava a individualização e a atomização dos casos concretos. Se observado o texto literal do dispositivo, não há, propriamente, uma limitação em relação à coletivização de demandas. Já no sistema europeu, o texto original da Convenção Europeia contava com uma redação parecida com a da CADH. As reformas expressamente passaram a classificar o sistema como de “petições individuais”, adotando um modelo não muito aberto aos litígios coletivos (apesar de que eles continuam a existir). De toda sorte, com a ampliação dos países que aderiram ao Conselho da Europa e ao regime imposto pela Convenção Europeia para a proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (CEDH)³²⁹, a repetição de casos idênticos trouxe uma demanda imperiosa pela criação de mecanismos processuais para lidar com as raízes estruturais das violações, que davam ensejo às demandas repetidas em massa³³⁰. Por isso, apesar da ênfase em um sistema de petições individuais, criou-se um modelo de litígio estrutural a partir do mecanismo de apreciação das “demandas clone”³³¹. Esse modelo, diferentemente do método adotado no SIDH, corresponde a uma resposta europeia ao litígio estrutural³³². As demandas coletivas, propriamente ditas, foram contempladas na Carta Social Europeia, que engloba os casos relacionados aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCAS)³³³.

O sistema interamericano, a seu turno, teve uma abertura mais generosa à coletivização de litígios. O regulamento da Corte IDH e da CIDH também tem janelas que admitem demandas com uma pluralidade de sujeitos como beneficiários, desde que sejam individualizados ou individualizáveis. A experiência com os casos de massacres e demarcação de terras indígenas³³⁴, cuja disputa tangenciava direitos de identidade coletiva, permitiu a consolidação dessa possibilidade, justificando-a e legitimando-a. As demandas coletivas também se

³²⁹ Entre eles, vários Estados do Leste Europeu que enfrentaram a transição após a queda do muro de Berlim e outros países que vivenciavam situações pós-conflito.

³³⁰ RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 191.

³³¹ HUNEEUS, Alexandra. Reforming the State from Afar: Structural Reform Litigation at the Human Rights Courts, **Yale Journal of International Law**, New Haven, v. n. 40, pp. 02-40, 2015, p. 11.

³³² *Ibid.*

³³³ CHURCHILL, Robin R.; KHALIQ, Urfan. The collective complaints system of the European Social Charter: an effective mechanism for ensuring compliance with Economic and Social Rights? **European Journal of International Law**, Florence, v. 15, n. 03, pp. 417–456, 2004, p. 418.

³³⁴ CORTE IDH. **Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua**. Mérito, reparações e custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79; CORTE IDH. **Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay**. Mérito, reparações e custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C No. 125. Mais recentemente: CORTE IDH. **Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil**. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Série C No. 346; CORTE IDH. **Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina**. Mérito, reparações e custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C No. 400.

consolidaram com os inúmeros casos relacionados a massacres no sistema prisional³³⁵. Em especial, nota-se que muitas vezes o Estado infrator não fornecia a listagem das pessoas que efetivamente se encontravam privadas de liberdade, o que deu ensejo à sedimentação de uma jurisprudência que permitisse que os peticionários construíssem pedidos genéricos em nome de uma coletividade de potenciais beneficiários, a serem identificados em momento posterior à submissão da demanda³³⁶.

O sistema interamericano não foi desenhado para contemplar um modelo de “*class action*” ou de “ação civil pública”, sem um mínimo de individualização (ainda que potencial) em relação às vítimas das violações. Muito se discute, inclusive, se o sistema admite uma *actio popularis* fundada no caráter *erga omnes* das obrigações de Direitos Humanos, o que permite a qualquer pessoa demandar em nome de uma potencial vítima, sem a necessidade de sua autorização (ainda que implícita)³³⁷. Já na transição para o século XXI, Cançado Trindade³³⁸ alertava para a necessidade de que a proteção dos Direitos Humanos só seria efetiva a partir da consolidação de obrigações estatais oponíveis *erga omnes*. Em relação a estas, tanto os indivíduos (diretamente lesados), quanto as coletividades e os Estados (atingidos de forma transversal), têm interesse na promoção de demandas perante os tribunais internacionais. Além disso, também têm interesse processual em solicitar medidas protetivas de urgência³³⁹, amparados no art. 63(2) da Convenção Americana, tendo em vista o dever de prevenir e de estancar imediatamente graves violações de Direitos Humanos, posto que os provimentos definitivos de um tribunal internacional podem levar anos. Sem dúvidas, na etapa inicial do litígio, a formulação de um pedido em favor de uma coletividade pode evitar uma grave violação em massa, que geraria danos irreparáveis às vítimas (e não apenas ao bom andamento do processo judicial internacional). Por isso, ao perceber tal ponto em inúmeros casos levados

³³⁵ Menciona-se, por exemplo: CORTE IDH. **Caso da Penitenciária Miguel Castro-Castro vs. Peru**. Mérito, reparações e custas. Sentença de 25 de novembro de 2006. Série C No. 160.

³³⁶ CORTE IDH. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil**. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 20 de outubro de 2016. Serie C No. 318.

³³⁷ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **O regime jurídico autônomo das medidas provisórias de proteção**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017, p. 81.

³³⁸ A propósito, destaca-se que “(...) *aunque la presunta lesión a un derecho individual provea la base material para el ejercicio del derecho de petición internacional, hay también un interés general de los Estados Partes en tratados de derechos humanos en asegurar que tal derecho de petición sea dotado de eficacia*”. CORTE IDH. **Assunto do Povo Indígena Sarayaku a respeito do Equador**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de junho de 2005. Voto concorrente do juiz Antônio Augusto Cançado Trindade, par. 13.

³³⁹ Diante das limitações procedimentais, os peticionários devem solicitar medidas cautelares perante a CIDH, nos moldes do art. 25 do Regulamento, para que esta avalie eventual submissão à Corte IDH. Por outro lado, se o caso já tiver sido submetido à jurisdição contenciosa da Corte IDH, então seria possível a solicitação direta de medidas provisórias. Feita a ressalva, o que se enfatiza, no ponto, é que as tutelas de urgência são um espaço em que se justifica a coletivização inicial, dado o seu caráter protetivo, além de cautelar.

à Corte IDH no âmbito das medidas provisórias, o tribunal passou a reiterar, como jurisprudência constante, que as tutelas de urgência tenham caráter tutelar, além do seu condão cautelar³⁴⁰.

Ademais, nos casos com significativa pluralidade de vítimas, surge inevitavelmente a demanda por reparações com impacto coletivo, vale dizer, mais abrangentes do que indenizações compensatórias destinadas apenas aos sujeitos afetados diretamente por aquela violação de Direitos Humanos³⁴¹. Diante da dificuldade de gerir uma multiplicidade grande de demandas perante a Corte IDH³⁴², além das reparações individualizadas às vítimas identificadas, a adoção de políticas públicas criadas para corrigir a negligência estatal é, inevitavelmente, um remédio possível e desejável para evitar a repetição do ciclo de violações. Nesse sentido, ainda que casos individuais possam, *per se*, dar ensejo ao dever de adotar políticas públicas³⁴³, as demandas coletivas são naturalmente mais ilustrativas, pois refletem problemas estruturais enraizados nos bloqueios das instituições públicas e nas posições de vulnerabilidades, discriminação e violência de grupos, tal como nas experiências de litígio domésticas, por meio de *class actions*, ações civis públicas e outras manifestações da tutela coletiva.

Assim, ainda que o SIDH tenha sido inicialmente desenhado para priorizar demandas individuais, nota-se que há arestas em que a coletivização dos litígios tem se consolidado como opção estratégica viável dentro do marco normativo existente. A pressão para adoção de políticas públicas de forma a estancar a perpetuação das violações em face de uma pluralidade de sujeitos é, sem dúvidas, uma clara manifestação da transcendência do litígio em relação ao caso individual. A partir da observação empírica proposta, sustenta-se que as medidas provisórias sob o método estrutural se transformaram em um *locus* para o florescimento de políticas públicas em casos coletivizados.

2.3 O regime jurídico das tutelas de urgência no SIDH

³⁴⁰ CORTE IDH. **Assunto das Penitenciárias de Mendoza a respeito da Argentina**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2004.

³⁴¹ BERISTAIN, Carlos Martin. **Diálogos sobre la reparación**: que reparar en los casos de violaciones de derechos humanos. San José da Costa Rica: IIDH, 2010.

³⁴² RAMOS, André de Carvalho. Promover Direitos Humanos no Brasil por intermédio do exterior: o uso individual e coletivo do sistema interamericano de Direitos Humanos. **Boletim do IBCCRIM**, São Paulo, ano 27, n. 325, p. 2236-2238, dez. 2019.

³⁴³ CIDH. **Informe de Mérito n. 54/01. Caso 12.051, 16 de abril de 2001**. Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Brasil12.051 .htm](https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Brasil12.051.htm). Acesso em: 20 maio 2020; CORTE IDH. **Caso Defensor de Direitos Humanos e outros vs. Guatemala**. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283.

Para compreender o que seriam as medidas provisórias de caráter estrutural, é importante entender os contornos gerais das tutelas de urgência, fundadas no dever de prevenção. Elas se dividem entre as medidas cautelares, adotadas pela CIDH, e as medidas provisórias³⁴⁴, outorgadas pela Corte IDH.

Ambas as medidas têm em comum uma aproximação quanto ao objeto e aos requisitos. Por outro lado, as espécies se distinguem em relação à fase processual em que são concedidas, ao embasamento normativo, à força vinculante³⁴⁵, à legitimidade ativa para solicitar, ao volume que representam no sistema e à capacidade que o órgão concessor possui ao concedê-las, em formular uma agenda sobre os temas mais prementes na arena de debates dos Direitos Humanos regionais.

Não é possível afirmar que um tipo de medida tenha, por sua mera natureza, potencial impacto maior que o outro. Ainda que a força persuasiva de uma ordem judicial seja um ponto que mereça ser levado em consideração, os efeitos também dependem da visibilidade que a causa alcança e da capacidade política de mobilização da opinião pública pelos peticionários e demais atores interessados³⁴⁶.

É inegável que a distinção entre medidas cautelares e medidas provisórias dê ensejo a inúmeras discussões e repercussões práticas. Como algumas delas fogem ao objeto deste estudo, traçaremos sucintamente os pontos conceituais e a evolução dos institutos que são mais relevantes para o debate ora proposto.

2.3.1 As medidas cautelares da CIDH

As medidas cautelares são a porta de entrada das tutelas de urgência, diante da amplitude de legitimados para requerê-las³⁴⁷. São conceituadas como recomendações com efeito vinculante ditadas pela Comissão Interamericana, de ofício ou a pedido de qualquer pessoa ou grupo de pessoas, diante de uma situação de gravidade, urgência e risco de dano irreparável,

³⁴⁴ Há ainda uma subdivisão entre as medidas provisórias, outorgadas pelo plenário da Corte IDH (com quórum mínimo de juízes e as medidas urgentes, outorgadas pelo juiz presidente, nos casos em que a decisão é adotada fora do período de sessões. Nesse caso, posteriormente a presidência submete ao Plenário da Corte, para ratificação ou revogação).

³⁴⁵ No presente trabalho, sustenta-se que tanto as medidas cautelares quanto as medidas provisórias têm força vinculante. Contudo, a construção argumentativa que embasa o caráter cogente possui nuances em relação a cada uma delas, conforme será explorado ao longo do capítulo.

³⁴⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena (coord). **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de Direitos Humanos no Brasil**: institucionalização e política. São Paulo: Direito GV, 2013, p. 51.

³⁴⁷ Qualquer pessoa ou grupo de pessoas pode requerê-las. Contudo, a atual redação do art. 4(c) do regulamento da CIDH exige “a explícita concordância dos potenciais beneficiários quando o pedido for apresentado à Comissão por terceiros, exceto em situações nas quais a ausência do consentimento esteja justificada”.

conforme disciplinado no art. 25 do regulamento da CIDH³⁴⁸. A medida cautelar é solicitada na fase pré-processual³⁴⁹, pois se a demanda já tiver sido submetida à jurisdição da Corte IDH, é cabível que os petionários, a CIDH ou os Estados solicitem diretamente as medidas provisórias ao tribunal.

Rieter argumenta, a partir da prática dos órgãos, que as medidas cautelares podem ser formais ou informais³⁵⁰. Relatos históricos demonstram que a CIDH já ditava recomendações preventivas muito antes da institucionalização das medidas cautelares em seu regulamento³⁵¹. Desde o final da década de 70 e durante a década de 80, ao lidar com contextos de Estados em regime ditatorial, o órgão, ao receber denúncias de prisões arbitrárias com risco de desaparecimentos forçados, emitia recomendações com o fim de expor publicamente a situação³⁵². Muitas vezes, diante do constrangimento causado, algumas dessas iniciativas

³⁴⁸ Segundo o artigo 25 da CADH: “Artigo 25. Medidas cautelares (1) Em situações de gravidade e urgência a Comissão poderá, por iniciativa própria ou a pedido da parte, solicitar que um Estado adote medidas cautelares para prevenir danos irreparáveis às pessoas ou ao objeto do processo relativo a uma petição ou caso pendente. (2) Em situações de gravidade e urgência a Comissão poderá, por iniciativa própria ou a pedido da parte, solicitar que um Estado adote medidas cautelares para prevenir danos irreparáveis a pessoas que se encontrem sob sua jurisdição, independentemente de qualquer petição ou caso pendente. (3) As medidas às quais se referem os incisos 1 e 2 anteriores poderão ser de natureza coletiva a fim de prevenir um dano irreparável às pessoas em virtude do seu vínculo com uma organização, grupo ou comunidade de pessoas determinadas ou determináveis. (4) A Comissão considerará a gravidade e urgência da situação, seu contexto e a iminência do dano em questão ao decidir sobre se corresponde solicitar a um Estado a adoção de medidas cautelares. A Comissão também levará em conta: (a) se a situação de risco foi denunciada perante as autoridades competentes ou os motivos pelos quais isto não pode ser feito; (b) a identificação individual dos potenciais beneficiários das medidas cautelares ou a determinação do grupo ao qual pertencem; e (c) a explícita concordância dos potenciais beneficiários quando o pedido for apresentado à Comissão por terceiros, exceto em situações nas quais a ausência do consentimento esteja justificada. (5) Antes de solicitar medidas cautelares, a Comissão pedirá ao respectivo Estado informações relevantes, a menos que a urgência da situação justifique a outorga imediata das medidas. (6) A Comissão avaliará periodicamente a pertinência de manter a vigência das medidas cautelares outorgadas. (7) Em qualquer momento, o Estado poderá apresentar um pedido devidamente fundamentado a fim de que a Comissão faça cessar os efeitos do pedido de adoção de medidas cautelares. A Comissão solicitará observações aos beneficiários ou aos seus representantes antes de decidir sobre o pedido do Estado. A apresentação de tal pedido não suspenderá a vigência das medidas cautelares outorgadas. (8) A Comissão poderá requerer às partes interessadas informações relevantes sobre qualquer assunto relativo ao outorga, cumprimento e vigência das medidas cautelares. O descumprimento substancial dos beneficiários ou de seus representantes com estes requerimentos poderá ser considerado como causa para que a Comissão faça cessar o efeito do pedido ao Estado para adotar medidas cautelares. No que diz respeito às medidas cautelares de natureza coletiva, a Comissão poderá estabelecer outros mecanismos apropriados para seu seguimento e revisão periódica. (9) A outorga destas medidas e sua adoção pelo Estado não constituirá pré-julgamento sobre a violação dos direitos protegidos pela Convenção Americana e outros instrumentos aplicáveis”.

³⁴⁹ Admite-se tanto em relação aos casos já pendentes no sistema de petições individuais na CIDH, quanto em relação às situações que sequer foram submetidas.

³⁵⁰ RIETER, Eva. **Preventing irreparable harm: provisional measures in International Human Rights Adjudication**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2014, p. 313.

³⁵¹ GONZALEZ, Felipe. As medidas de urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 7, n. 13, pp. 51-75, dez. 2010.

³⁵² CAVALLARO, James *et al.* **Doctrine, practice and advocacy in the Inter-American Human Rights System**. New York: Oxford University Press, 2019, p. 234-235.

surtiam o efeito de prevenir ou reduzir o dano³⁵³. Esse tipo de atuação, também seguido pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU e, posteriormente, pelo Comitê Contra Tortura ou outras formas de Tratamento Cruel, Desumano e Degradante, tem sido citado, pela doutrina, como se fossem uma medida cautelar “informal”³⁵⁴. A designação se deve ao fato de o órgão não ditar oficialmente uma tutela de urgência. O simples pedido de informações tem o condão de gerar uma pressão externa que, em algumas situações, é capaz de obter um efeito protetivo próximo do resultado almejado se uma medida formal tivesse sido outorgada. A sedimentação dessas práticas informais (nas situações em que os órgãos de supervisão não têm outras ferramentas protetivas mais fortes ou, quando as possuem, hesitam em adotá-las em face da conjuntura política) é vista como um dos embriões do contemporâneo instituto das medidas cautelares formais.

Apesar de a CIDH não assumir a existência de “medidas cautelares informais”, alguns autores ainda veem resquícios dessa prática no atuar contemporâneo do órgão. Isso ocorre, por exemplo, quando uma medida é solicitada por uma das partes e a CIDH, em vez de indeferir o pleito de plano, deixa de outorgar a medida com base em sua margem de discricionariedade, mas informa que seguirá monitorando a questão, formulando pedido de informações aos Estados sobre os fatos e inserindo os dados coletados em seus relatórios anuais, temáticos e/ou por País. A visibilidade dessas informações coletadas pode mapear um âmbito de violações e, diante do agravamento da situação ou da constatação de que se trata de um problema generalizado, é possível que uma medida que inicialmente não fora concedida venha a ser contemplada posteriormente, consolidando uma medida cautelar formal³⁵⁵.

Quanto à fonte jurídica, a Convenção Americana não lista expressamente o poder para ditar as medidas cautelares em face dos Estados, ao tratar das atribuições da CIDH. Mesmo assim, o órgão construiu o entendimento de que a medida cautelar constitui ferramenta que deriva implicitamente do mandato protetivo conferido pelo art. 106 da Carta da OEA³⁵⁶. O

³⁵³ GOLDMAN, Robert K. History and Action: the Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 31, pp. 856-887, p. 873-874, 2009.

³⁵⁴ RIETER, Eva. **Preventing irreparable harm: provisional measures in International Human Rights Adjudication**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2014, p. 112.

³⁵⁵ CIDH. **Resolução n. 47/19, Medida Cautelar n. 458/19**, Membros da comunidade Guyraroká do Povo Indígena Guarani Kaiowá em relação ao Brasil. Resolução n. 47/2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/47-19MC458-19-BR.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

³⁵⁶ Segundo a Carta da OEA: “Capítulo XV. Artigo 106 - Haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos Direitos Humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria. Uma convenção interamericana sobre Direitos Humanos estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria”.

volume das solicitações que chegam à Comissão é elevado, sendo que pouquíssimos destes são outorgados³⁵⁷, dado o seu caráter de excepcionalidade. A regra é que os relatos sejam autuados e processados pela via do fluxo regular do sistema de petições para apuração da admissibilidade e mérito da demanda.

Ao elaborar o seu regulamento, a CIDH formatou uma metodologia de atuação em relação às medidas cautelares. Em seu artigo 25, com a redação dada a partir das reformas implantadas em 2013, foram estabelecidos um procedimento e os requisitos para lidar com situações de gravidade, urgência e risco de irreparabilidade dos danos à pessoa ou ao objeto do litígio pendente.

Conforme mencionado, Gonzáles³⁵⁸ relembra que a CIDH já adotava medidas cautelares desde o final da década de 70, antes de previsão expressa em norma regulamentar³⁵⁹. Ao longo dos anos, de forma geral, a maioria dos Estados tem aquiescido em relação ao poder da CIDH em recomendar a adoção de medidas cautelares. Foram poucas as vezes que os Estados-Membros se opuseram formalmente a tais medidas³⁶⁰. Apesar de esse ser um argumento possível para sustentar as medidas cautelares, o órgão tem procurado afirmar a sua autoridade a partir de uma interpretação teleológica da CADH, buscando respaldo no Direito Comparado.

A propósito, alguns outros órgãos internacionais de Direitos Humanos também enfrentavam o mesmo problema de falta de previsão expressa em tratado para ditar tutelas de urgência. Com base no princípio da boa-fé, tais órgãos têm justificado a possibilidade de ditar as medidas como manifestação de poderes implícitos para garantir a efetividade do sistema de petições³⁶¹. Nesse sentido, a Corte Europeia (que também não conta com previsão expressa na Convenção respectiva) derivou os seus poderes cautelares do dispositivo que reconhece o

³⁵⁷ Em seu sítio, a CIDH passou a divulgar os dados estatísticos com informações que remontam a 1997. Em 2019, foram solicitadas 1.160 medidas cautelares, sendo outorgadas apenas 74 (6,37%); em 2018, foram requeridas 1.618, sendo adotadas 120 (7,4%); já em 2017, 4,33% foram concedidas (45 dos 1.037 pedidos). Assim, verifica-se que o percentual de medidas adotadas orbita, quando muito, em torno de 10%. A propósito: CIDH. **Estatísticas por ano**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>. Acesso em: 20 jul. 2020.

³⁵⁸ Menciona-se a famosa oposição do Brasil no caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Além desse exemplo, em artigo escrito no ano de 2010, Gonzalez menciona a oposição da Venezuela e Estados Unidos. C.f. GONZALEZ, Felipe. As medidas de urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 7, n. 13, pp. 51-75, dez. 2010, p. 66.

³⁵⁹ As medidas cautelares foram formalizadas pela primeira vez no Regulamento da CIDH de 1980.

³⁶⁰ CIDH. **Medidas Cautelares n. 382/10**, Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu (Pará) em relação ao Brasil. 1º de abril de 2011, revisão da medida em 29 de julho de 2011. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

³⁶¹ UNITED NATIONS. Human Rights Committee. **General Comment n. 33**: The Obligations of States Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. Ninety-fourth session Geneva, 13-31 October 2008. Geneva: CCPR/C/GC/33, 5 November 2008, p. 19. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.33.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2020.

direito de petição individual e o direito de acesso à justiça internacional³⁶². Inclusive, a Corte Europeia dos Direitos Humanos (Corte EDH) considera que, uma vez outorgada a ordem protetiva, caso descumprida, é possível que na apuração da responsabilidade internacional se considere uma violação autônoma ao direito de petição individual ao sistema internacional, tendo em vista que o descumprimento pelo Estado frustrou o acesso à justiça pelo peticionário³⁶³.

No SIDH, ainda não há caso que tenha construído um raciocínio análogo à invocação de violação autônoma ao art. 44 da CADH, mas os paralelos são absolutamente viáveis e podem reforçar o caráter vinculante das tutelas de urgência que não tenham previsão em tratado. Apesar da existência de vozes contrárias³⁶⁴, é razoável sustentar que o art. 25 do regulamento da CIDH deriva implicitamente do art. 63(2) da Convenção Americana, pois ele estabelece uma etapa preparatória procedimental com critérios e ritos dirigidos a organizar o labor preventivo da CIDH. Nesse sentido, é razoável que a norma regulamentar estabeleça racionalmente um procedimento prévio para verificar em quais casos é possível solicitar medidas provisórias à Corte IDH, estabelecendo um padrão de comportamento quase-judicial com um mínimo de uniformidade entre os peticionários oriundos de diversos países das Américas.

Em adição, os Estados devem cumprir de boa fé as suas obrigações oriundas dos tratados do SIDH, sendo que não devem adotar posturas que esvaziem a atuação dos órgãos de supervisão ou que torne sem efeito útil as providências determinadas. Assim, o caráter vinculante das medidas cautelares adotadas pela CIDH, no marco do art. 25 do seu regulamento, pode ser construído a partir da teoria dos poderes implícitos ao art. 44 e ao art. 63(2) da CADH, conjugado com o art. 106 da Carta da OEA, bem como o princípio de boa-fé oriundo da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

Sobre o tema, é importante mencionar que uma das principais crises enfrentadas pelo órgão em relação às tutelas de urgência ocorreu em 2005, quando a CIDH adotou medida cautelar em face do México. Na ocasião, o comissionado venezuelano Freddy Gutierrez Trejo fez um pronunciamento público no curso de uma das visitas *in loco*, sustentando que tais

³⁶² CORTE EDH. **Mamatkulov e Askarov vs. Turquia**. Julgamento da *Grand Chamber* em 04 fevereiro de 2005. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-68183>. Acesso em: 1º abr. 2020.

³⁶³ CORTE EDH. **Paladi vs. República da Moldova**. Julgamento da *Grand Chamber* em 10 de março 2009. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-2664621-2906501>. Acesso em: 1º abr. 2020. E, ainda: CORTE EDH. **Kondrulin vs. Rússia**. Julgamento da Camara da Terceira Sessão em 20 de setembro de 2016. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-166744>. Acesso em: 1º abr. 2020.

³⁶⁴ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. The evolution of provisional measures under the case-law of the Inter-American Court of Human Rights (1987-2002). **Human Rights Law Journal**, Kehl, v. 24, n. 5-8, p. 162-168, 2003.

medidas não eram vinculantes³⁶⁵, repetindo o mesmo posicionamento em relação a cautelares da Colômbia e do seu próprio Estado: a Venezuela. Houve forte reação dos demais comissionados, o que levou a CIDH a adotar a Resolução n. 03/2005, em tom de nota de desagravo. Nesse instrumento, pela primeira vez o órgão expressamente afirmou a força vinculante das medidas³⁶⁶.

O olhar jurídico-formalista sobre a força vinculante deve ser complementado com uma preocupação sobre os efeitos das medidas cautelares. Para tanto, os litigantes devem construir as suas estratégias considerando a conjuntura, a abrangência da medida a ser outorgada (individual, coletiva) e a existência de uma agenda política prévia, articulada e concatenada entre os demais atores que dividem a arena de debates³⁶⁷. Por isso, é essencial a conjugação de estratégias que associem as cautelares às outras ferramentas oferecidas pela CIDH. Em vários casos, as audiências públicas, comunicados de imprensa, informes dos relatores especiais, visitas *in loco*, a divulgação de *standards* por meio de eventos acadêmicos permite a potencialização da chance de obtenção de uma tutela com algum potencial de impacto.

Quanto ao objeto, a redação conferida pelo regulamento da CIDH não é clara se a medida é cabível para a proteção de todos os direitos reconhecidos nos instrumentos do sistema ou se tem um escopo mais limitado. As primeiras regulamentações sugerem uma discricionariedade quanto ao ponto, seguindo a linha adotada pelo art. 63(2) da CADH (em relação às medidas provisórias). Inicialmente, o caráter de excepcionalidade direcionou a adoção das cautelares nos casos mais graves, que representassem risco ao direito à vida e à integridade física das partes ou de testemunhas.

Em 2011, após uma década de diversificação temática sobre as potenciais violações a Direitos Humanos e aos cenários de risco, a concessão de uma medida cautelar no caso da usina hidrelétrica de Belo Monte³⁶⁸ gerou grave crise no regime das tutelas de urgência. A medida

³⁶⁵ RIETER, Eva. **Preventing irreparable harm**: provisional measures in International Human Rights Adjudication. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2014, p. 160.

³⁶⁶ No item 1 da referida Resolução, a CIDH afirmou “a obrigação internacional que os Estados-Membros da OEA possuem em cumprir as medidas cautelares ditadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos”. C.f. CIDH. Resolução n° 1/05: Sobre expressões públicas do Comissionado Freddy Gutiérrez Trejo. 08 de março de 2005. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/resolucion1.05.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020. Posteriormente, consta que a crise em relação à conduta do referido Comissionado se agravou, o que culminou com a sua destituição da Relatoria de Migrantes, por meio da Resolução n. 03/07. CIDH. **Resolução 03/07**: Sobre as funções e responsabilidade do Comissionado Freddy Gutiérrez Trejo. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RESOLUCION.03-07.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

³⁶⁷ VIEIRA, Oscar Vilhena (coord). **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de Direitos Humanos no Brasil**: institucionalização e política. São Paulo: Direito GV, 2013.

³⁶⁸ CIDH. **Medidas Cautelares n. 382/10**, Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu (Pará) em relação ao Brasil. 1º de abril de 2011, revisão da medida em 29 de julho de 2011. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

cautelar recomendava a suspensão desse megaempreendimento governamental em razão da ausência de consulta prévia e de observância aos parâmetros do art. 21 da CADH, à luz da Convenção 169 da OIT, e do risco de abalo à identidade cultural dos povos tradicionais afetados. O Governo brasileiro teve uma reação drástica, ameaçando reduzir substancialmente as contribuições para o financiamento do SIDH. Após muita pressão, a CIDH ditou um novo informe, dessa vez de escopo mais restrito, esvaziando a força das recomendações anteriores. Além disso, o Brasil se uniu a outros Estados também insatisfeitos com a potencial amplitude do regulamento da CIDH. Sob o argumento de “fortalecimento do órgão”, provocaram um movimento para inserir algumas “travas de segurança” nas tutelas de urgência. Então, o artigo 25 do regulamento da CIDH passou a incorporar uma série de requisitos a partir da entrada em vigor em 2013³⁶⁹. Ainda que tenha sido mantida vaga redação em relação ao objeto de proteção das medidas cautelares (“risco de dano irreparável à pessoa ou ao objeto da demanda pendente”), a prática do órgão passou a se pautar por maior autocontenção.

As “travas de segurança”³⁷⁰ criadas para dificultar a concessão de cautelares foram: a criação da regra de que o Estado deveria ser previamente notificado (admitindo-se apenas em casos excepcionais a concessão *inaudita altera pars*); a exigência de que os peticionários comprovassem a existência de prévia denúncia às autoridades locais, plantando uma espécie de requisito de prévio requerimento administrativo, que é uma manifestação do princípio da subsidiariedade adaptada à realidade cautelar. Ainda, foi imposta a necessidade de delimitação dos potenciais beneficiários (ou que se justificasse eventual impossibilidade), de certa forma direcionando a demanda individual como regra e a coletivização como exceção³⁷¹. Além disso, o art. 4(c) do regulamento passou a exigir a explícita concordância dos beneficiários em relação às medidas, criando uma espécie de restrição à consolidação de uma *actio popularis* interamericana³⁷², na qual qualquer pessoa ou entidade pode pleitear em favor de terceiro (independentemente de sua aquiescência), a observância de obrigações *erga omnes* derivadas dos Direitos Humanos consagrados nos instrumentos do sistema.

³⁶⁹ CERQUEIRA, Daniel; SALAZAR, Katya. The functions of the Inter-American Commission on Human Rights before, during and after the strengthening process: striking a balance between the desirable and the possible. In: Due Process of Law Foundation (org). **The Inter-American Human Rights System: changing times, ongoing challenges**. Washington D.C.: DPLF, 2016.

³⁷⁰ RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

³⁷¹ Apesar de o dispositivo representar essa tentativa, na prática, essa limitação não impediu que a CIDH continuasse a ditar medidas cautelares coletivas, sendo que a CIDH não tem adotado uma interpretação tão estrita, acatando as justificativas apresentadas.

³⁷² CORTE IDH. **Assunto das crianças e adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da FEBEM em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 30 de novembro de 2005, voto Concorrente do Juiz Caçado Trindade.

Posteriormente, foi publicada a Resolução n. 03/2018³⁷³, que formalizou e sistematizou as situações em que o órgão vinha rechaçando pedido de medidas cautelares. A referida resolução menciona sete situações que, *per se*, não justificavam a outorga das tutelas de urgência, a saber: casos cuja discussão central fosse a violação ao devido processo e o direito à proteção judicial; pedidos de controle de convencionalidade abstrato entre norma local e a CADH; pagamento antecipado de valores ou pensões; questões meramente trabalhistas; embargos comerciais ou remoções forçadas ordinárias (que não acarretassem riscos adicionais ao direito à propriedade privada, à vida ou à integridade); pedidos de ajuda financeira; e pedidos de providências burocráticas (como aceleração de procedimentos e emissão de certidões)³⁷⁴.

A título ilustrativo, após a medida cautelar do caso Belo Monte³⁷⁵, foram adotadas 15 medidas cautelares em relação ao Brasil, no período compreendido entre 2011 e julho de 2020³⁷⁶. Entre 2011 e 2016, as seis medidas cautelares adotadas se referiam exclusivamente à

³⁷³ CIDH. **Resolução 3/2018**: Fortalecimento ao trâmite das medidas cautelares. Washington: OEA, 10 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-18-es.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2020.

³⁷⁴ *Ibid.*

³⁷⁵ CIDH. **Medidas Cautelares n. 382/10**, Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu (Pará) em relação ao Brasil. 01 de abril de 2011, revisão da medida em 29 de julho de 2011. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

³⁷⁶ São elas: CIDH. **Medidas Cautelares 199/11**, Pessoas privadas de liberdade na Prisão Professor Aníbal Bruno em relação ao Brasil. 04 de agosto de 2011, com ampliação das medidas em 02 de outubro de 2012. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp#tab2011>. Acesso em: 15 mar. 2020; CIDH. **Resolução n. 11/2013, Medida Cautelar n. 367/13**, Assunto pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas a respeito do Brasil. 16 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC367-13-pt.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020; CIDH. **Resolução n. 14/2013, Medida Cautelar n. 8/13**, Assunto Pessoas Privadas de Liberdade no Presídio Central de Porto Alegre a respeito do Brasil. 30 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC8-13Resolucion14-13-es.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020; CIDH. **Resolução 71/2015, Medida Cautelar 60/15**, Adolescentes privados de liberdade em unidades de atendimento socioeducativo de internação masculina do estado do Ceará referente ao Brasil. 31 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/MC60-15-PT.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020; CIDH. **Resolução n. 39/2016, Medida Cautelar n. 208/16**, Assunto Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil. 15 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC208-16-ES.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020; CIDH. **Resolução n. 43/2016, Medida Cautelar n. 302/15**, Assunto dos adolescentes privados de liberdade no Centro Socioeducativo ao Adolescente Cedro, do Estado de São Paulo, a respeito do Brasil. 21 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC302-15-PT.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020; CIDH. **Resolução n. 57/18, Medida Cautelar n. 767/18**, Mônica Tereza Azeredo Benício a respeito do Brasil. 1º de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/57-18MC767-18-BR-pt.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020; CIDH. **Resolução n. 85/2018, Medida Cautelar n. 1262/18**, Jean Wyllys de Matos Santos e família em relação ao Brasil, 20 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/85-18MC1262-18-BR-pt.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020; CIDH. **Resolução n. 89/2018, Medida Cautelar n. 1358/18**, Joana D’Arc Mendes em relação ao Brasil. 07 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/89-18MC1358-18-BR-pt.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020; CIDH. **Resolução n. 92/2018, Medida cautelar n° 1489/18**, André Luiz Moreira da Silva em relação ao Brasil. 31 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/92-18MC1489-18-BR-pt.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020; CIDH. **Resolução 11/19, Medida Cautelar n. 1450/18**, Júlio Renato Lancellotti e Daniel Guerra Feitosa em relação ao Brasil. 08 de março de 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/11-19MC1450-18-BR-pt.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020; CIDH. **Resolução n. 40/19, Medida Cautelar n. 379/19**, Penitenciária Evaristo de Moraes a respeito do Brasil. 07 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/40-19MC379-19-BR-PT.pdf>.

situação coletiva de pessoas submetidas à privação de liberdade em estabelecimentos penais ou em unidades de internação socioeducativas³⁷⁷. No ano de 2017 não foi adotada alguma medida. A partir de 2018, com o agravamento da vulnerabilidade das pessoas defensoras de Direitos Humanos e com a visibilidade internacional da morte da vereadora carioca Marielle Franco e de Anderson Gomes, a CIDH outorgou quatro medidas cautelares para proteção a defensores de Direitos Humanos³⁷⁸, uma cautelar para proteção de um policial desaparecido³⁷⁹, duas novas medidas em relação ao sistema prisional³⁸⁰ e, superando o bloqueio trazido pelo caso Belo Monte, após setembro de 2020, duas emblemáticas medidas em relação à proteção dos povos indígenas³⁸¹.

Sobre a transparência e publicidade das medidas cautelares, não foi possível encontrar no *site* o registro das providências anteriores a 1994. A partir daquele ano, as medidas passaram a ser publicadas em sessão própria nos relatórios anuais, sendo às vezes divulgadas por comunicados de imprensa. Em geral, apenas era exposto o teor da recomendação, sem que o órgão pormenorizasse em um informe os fatos, as evidências apresentadas e a documentação de contexto, bem como a motivação da decisão. Posteriormente, com a informatização e a chegada da era virtual, a CIDH passou a adotar a metodologia de edição de informes divulgados em espaço próprio no *site*, além de inserir no informe anual apresentado à Assembleia Geral da OEA. Esses informes apresentam uma motivação sucinta, que permite aos peticionários terem um documento para subsidiar iniciativas no âmbito interno, em busca da implementação. Além disso, o incremento da publicidade viabiliza melhor acompanhamento sobre o desenvolvimento das atividades do órgão e dos critérios adotados, permitindo aos litigantes melhor planejamento de suas estratégias.

Acesso em: 04 mar. 2020; CIDH. **Resolução n. 47/19, Medida Cautelar n. 458/19**, Membros da comunidade Guyraroká do Povo Indígena Guarani Kaiowá em relação ao Brasil. 29 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/47-19MC458-19-BR.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020; CIDH. **Resolução 6/20, Medida Cautelar n. 888/19**, Pessoas Privadas de Liberdade na Cadeia Pública Jorge Santana a respeito do Brasil. 5 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/6-20MC888-19-BR-PT.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020; CIDH. **Resolução n. 35/2020, Medida Cautelar n. 563-20**, Membros dos Povos Indígenas Yanomami e Ye'kwana em relação ao Brasil. 17 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/35-20MC563-20-BR-PT.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

³⁷⁷ Conforme referenciado na nota 376, trata-se do Presídio Aníbal Bruno- PE, Presídio de Pedrinhas - MA, Presídio Central de Porto Alegre – RS, Unidades de Internação Socioeducativo – CE, Instituto Penal Plácido Sá Carvalho -RJ, Centro Socioeducativo Cedro – SP.

³⁷⁸ A abertura dessa agenda se inaugura com a medida cautelar outorgada para Mônica Benício (companheira de Marielle Franco), seguida dos casos do ex-Deputado Federal Jean Wyllys e família, Joana D' Arc, bem como Padre Júlio Lancelotti e Daniel Feitosa.

³⁷⁹ Trata-se do caso de André Luiz Moreira da Silva vs. Brasil.

³⁸⁰ Os dois casos são do estado do Rio de Janeiro: Penitenciária Evaristo de Moraes e Cadeia Pública Jorge Santana.

³⁸¹ Membros da comunidade Guyraroká do Povo Indígena Guarani Kaiowá e a paradigmática cautelar no caso dos Membros dos Povos Indígenas Yanomami e Ye'kwana.

O último grande desafio enfrentado diz respeito à necessidade de criação de mecanismos de seguimento das medidas adotadas, principalmente em casos coletivos ou em cenários que permeiam uma série de cautelares outorgadas com temas paralelos ou semelhantes. No caso dos desaparecimentos forçados dos estudantes mexicanos de Azotínaya³⁸², a CIDH adotou um mecanismo para monitorar as medidas. Essa experiência, ainda que não tenha atingido o objetivo almejado, trouxe um incremento qualitativo à capacidade de responder prontamente a um problema grave, tendo em vista a demanda por atuação imediata nos casos de desaparecimentos forçados, para tentar aumentar a chance de que eventual vítima seja encontrada com vida (o que não foi o caso). A ferramenta pode, ainda, pressionar as autoridades estatais encarregadas de investigar a situação a não adotarem medidas voltadas para o ocultamento e perecimento das evidências disponíveis³⁸³.

Posteriormente, também como resposta ao desafio da prontidão de reação à situação da crise causada pela pandemia mundial do coronavírus, a CIDH criou um mecanismo de acompanhamento, denominado sala de coordenação para uma resposta oportuna e integrada (SACROI), que, entre as suas funções, monitora os inúmeros pedidos de medidas cautelares³⁸⁴.

Recentemente, já em 2020, a CIDH divulgou a criação de um mecanismo de supervisão das medidas cautelares outorgadas³⁸⁵, com o objetivo de mensurar o impacto destas. Ainda assim, a CIDH permanece reticente sobre quais os critérios seguidos para decidir submeter uma medida cautelar à jurisdição da Corte Interamericana, bem como quais as barreiras existentes que levam o órgão a decidir pela não submissão. Não é claro, por exemplo, diante da diversidade temática de medidas cautelares adotadas, o motivo pelo qual até a presente data a CIDH apenas submeteu à jurisdição da Corte IDH casos sobre pessoas privadas de liberdade. Há várias cautelares vigentes sobre defensores de Direitos Humanos, pessoas pertencentes a comunidades indígenas e quilombolas, além de outros temas que poderiam ter sido judicializados. A opacidade nos critérios seguidos e na resistência em submeter algumas demandas sustenta a existência dessas interrogantes.

³⁸² CIDH. **Informe final**: Mecanismo especial de seguimiento al asunto ayotzinapa. Washington DC: OEA/Ser.L/V/II, 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MESA-es.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ CIDH. **Plan de Trabajo de la Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada a la crisis en relación con la pandemia del COVID-19 (SACROI COVID-19)**. Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/SACROI_COVID19/planTrabajo_SACROI_COVID19_SPA.pdf. Acesso em: 30 jul. 2020.

³⁸⁵ CIDH. **Resolución 3/2018**: Fortalecimiento ao trâmite das medidas cautelares. Washington: OEA, 10 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-18-es.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2020.

Inclusive, um dos questionamentos mais marcantes sofridos pela CIDH pode ser descrito em um dos casos que será analisado no capítulo 4. Quando foi concedida a medida provisória no caso da Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor (FEBEM) - Complexo do Tatuapé, Caçado Trindade³⁸⁶ fez um longo voto concorrente, questionando a demora da CIDH ao submeter o caso à Corte, tendo em vista que já existia registro do aumento de óbitos dos internos quando o pedido chegou ao tribunal. O então juiz questiona, justamente, a demora na apresentação da demanda, pois isso pode ter contribuído para a elevação de mortes que podiam ter sido prevenidas.

Na mesma linha, o cenário atual sugere a existência de uma silenciosa disputa entre a Corte IDH e a CIDH para liderar as respostas possíveis, dentro de uma perspectiva de Direitos Humanos, ao enfrentamento à pandemia do coronavírus. Segundo o plano de trabalho da SACROI, a CIDH deve avaliar o preenchimento dos requisitos para adoção de medidas cautelares e, se for o caso, submeter um pedido à Corte IDH para adoção de medidas provisórias. Apesar da gravidade e urgência e do número elevadíssimo de óbitos, após mais de três meses de existência do mecanismo não há notícias de submissão de alguma solicitação de nova cautelar à Corte³⁸⁷.

Por sua vez, a Corte IDH não se manteve inerte. A juíza presidenta Elizabeth Ódio Benito adotou uma paradigmática medida urgente sobre a situação gravíssima de um centro de detenção para migrantes no Panamá, em decisão sobre o caso *Velez Loor vs. Panamá*³⁸⁸. Essa decisão foi, posteriormente, convertida em medida provisória.

Chama a atenção o fato de a demanda coletiva não ter sido provocada pela CIDH, mas pela sociedade civil. Na situação em apreço, os petionários de um caso individual já sentenciado solicitaram, já na etapa de supervisão de sentença, a adoção de medidas provisórias, justamente para dar oportunidade à Corte IDH de se pronunciar sobre um dos mais graves impactos da pandemia (os centros de detenção superlotados). Por um lado, a resolução de medidas urgentes avança em relação à argumentação sobre o aspecto estrutural e coletivo do litígio, permitindo a expansão da interpretação das obrigações estatais na pandemia. Por outro, o caso aparenta ser a transformação de uma demanda individual já sentenciada em uma tutela

³⁸⁶ Segundo informações que constam disponíveis no sítio da CORTE-IDH. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/medidas_provisionales_solicitudes.cfm. Acesso em: 30 jul. 2020.

³⁸⁷ CIDH. **Plan de Trabajo de la Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada a la crisis en relación con la pandemia del COVID-19 (SACROI COVID-19)**. Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/SACROI_COVID19/planTrabajo_SACROI_COVID19_SPA.pdf. Acesso em: 30 jul. 2020, p. 8.

³⁸⁸ CORTE IDH. **Caso Velez Loor vs. Panamá**. Adoção de medidas urgentes. Resolução da Presidenta da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 26 de maio de 2020.

coletiva (assemelhada a uma ação civil pública) com fatos novos que não integraram a fase de conhecimento (pandemia). O ideal era que a CIDH tivesse provocado a Corte com um pedido novo e independente do caso *Vélez Loor*, em favor do coletivo das pessoas privadas de liberdade no centro de detenção, dando ensejo a uma medida provisória autônoma. Os órgãos aparentam estar em disputa no âmbito das tutelas de urgência, quando deveriam trabalhar coordenadamente, até para evitar o enfraquecimento da pauta de Direitos Humanos, já tensionada pela própria conjuntura das forças políticas locais e internacionais.

2.3.2 As medidas provisórias da Corte IDH: um portal sem saída?

Diferentemente das medidas cautelares, que se pautam nos poderes implícitos ao mandato da CIDH, as medidas provisórias têm base legal na Convenção Americana, no art. 63(2) da CADH. O rito seguido também é previsto, sem grande detalhamento, no regulamento do tribunal, o que permite que a Corte IDH tenha uma margem de flexibilidade no procedimento.

Conceitualmente, as medidas provisórias podem ser definidas como as providências jurisdicionais determinadas pelos órgãos de adjudicação internacionais para prevenir um dano irreparável, enquanto a matéria está pendente de análise em um dado sistema protetivo³⁸⁹. Apenas no sistema interamericano, esse conceito pode ser estendido, uma vez que se admite excepcionalmente que a medida seja solicitada pela CIDH mesmo antes da propositura da petição inicial da demanda de responsabilidade internacional.

Os requisitos para a sua adoção, conforme o art. 63(2) da CADH, são a extrema gravidade, urgência e, ainda, risco de dano irreparável à pessoa; não divergindo substancialmente das medidas cautelares.

Uma das primeiras “travas de segurança” do mecanismo se refere à legitimidade. Nos casos das demandas pendentes (que geralmente são pouquíssimas e já passaram por elevado filtro de admissibilidade), a CIDH e qualquer das partes podem solicitar, sendo também possível a adoção *motu próprio* (de ofício) pela Corte.

Os casos ainda em etapa pré-processual, pendentes na CIDH, só podem ser solicitados por esse órgão, o que restringe sobremaneira o acesso a esse tipo de tutela. Aliás, o sistema foi construído para que a tutela judicial de urgência fosse usada de forma excepcionalíssima.

³⁸⁹ RIETER, Eva. **Preventing irreparable harm**: provisional measures in International Human Rights Adjudication. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2014, p. 199.

Apesar dessa limitação, é importante reconhecer que o SIDH é um dos poucos sistemas que admitem a adoção de medidas provisórias para os casos que ainda não foram submetidos à sua jurisdição contenciosa.

No tocante ao objeto, a CADH não estabelece um recorte restrito a um núcleo mínimo de direitos. Como a Comissão tem restringido (até pelas pressões historicamente sofridas) o escopo dos pedidos, a limitação de objeto acaba por atingir também as medidas provisórias. Além disso, a Corte construiu a exigência de um nexo causal³⁹⁰ mínimo entre o pedido de medidas provisórias e o objeto principal da demanda.

Considerando o momento da concessão, as medidas provisórias são admitidas na fase pré-processual, no curso da ação de responsabilidade internacional e, ainda, na fase de supervisão de sentença³⁹¹.

Prevalece na doutrina o entendimento de que as medidas provisórias têm caráter vinculante às partes³⁹². Sobre o ponto, a interpretação literal do art. 63(2) da CADH dispõe que a Corte IDH pode “tomar” (no sentido de adotar) medidas provisórias. A existência de uma base convencional e de uma linguagem clara facilita a construção de argumentação sobre a obrigatoriedade da tutela de urgência judicial, diferentemente da situação enfrentada por outros tribunais, que lidam com dispositivos mais ambíguos. E para fortalecer tal linha, a Corte Internacional de Justiça, ao julgar os casos sobre execução de pessoas no corredor da morte (tema de Direitos Humanos), afirmou o caráter vinculante de suas medidas provisórias³⁹³. Também a Corte Europeia adotou entendimento no mesmo sentido³⁹⁴, o que pavimenta um reforço jurisprudencial no Direito Internacional Comparado.

Entretanto, a Corte IDH ainda é hesitante em determinar qual a consequência jurídica por eventual descumprimento de uma medida provisória, o que pavimenta um caminho para a

³⁹⁰ CORTE IDH. **Caso do Tribunal Constitucional vs. Peru**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de março de 2001, considerando 4º. Vide também: CORTE IDH. **Caso Torres Millacura e outros vs. Argentina**. Indeferimento da solicitação de Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 23 de junho de 2015, considerando 4º.

³⁹¹ HERRERA, Clara Burbano. **Provisional measures in the case law of the Inter-American Court of Human Rights**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2010, p. 30-31.

³⁹² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. The evolution of provisional measures under the case-law of the Inter-American Court of Human Rights (1987-2002). **Human Rights Law Journal**, Kehl, v. 24, n. 5-8, pp. 162-168, 2003, p. 164.

³⁹³ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Caso LaGrand (Alemanha vs. Estados Unidos)**. 27 de Junho de 2001. Haia: I.C.J. 466, 2001, p. 502-503. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/104/104-20010627-JUD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

³⁹⁴ CORTE EDH. **Mamatkulov e Askarov vs. Turquia**. Julgamento da *Grand Chamber* em 04 fevereiro de 2005. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-68183>. Acesso em: 1º abr. 2020. Vide também: CORTE EDH. **Paladi vs. República da Moldova**. Julgamento da *Grand Chamber* em 10 de março 2009. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-2664621-2906501>. Acesso em: 1º abr. 2020. E, ainda: CORTE EDH. **Kondrulin vs. Rússia**. Julgamento da Câmara da Terceira Sessão em 20 de setembro de 2016. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-166744>. Acesso em: 1º abr. 2020.

autonomia das tutelas de urgência. Cançado Trindade defende³⁹⁵, de forma incansável nas duas últimas décadas, que o Estado deve ser responsabilizado internacionalmente pelo descumprimento das obrigações de proteção, insculpidas no art. 1(1) da Convenção Americana. Em adição à tese por ele defendida, é importante fazer um paralelo com o argumento que vem sendo construído pela Corte Europeia. Nesse sentido, a obrigação geral do art. 1(1) pode ser conjugada com uma violação autônoma aos artigos 44 (garantia do direito de acesso à justiça internacional e direito de petição individual) e do art. 63(2) (direito à tutela de urgência), todos da CADH.

Sobre a publicidade, Rieter³⁹⁶ atesta que a Corte IDH é a entidade que conferiu mais organização, sistematicidade e transparência às medidas outorgadas entre os órgãos de adjudicação internacional. Inicialmente, eram divulgadas autonomamente nas decisões de série E, com a devida motivação. Com a informatização, as medidas provisórias passaram a ser expostas em sessão própria, o que permite o acesso em escala global.

2.3.3 Fases de evolução das tutelas de urgência

Para estabelecer uma tipologia sobre as medidas provisórias, a tese propõe uma classificação a partir das fases de desenvolvimento do regime jurídico das tutelas de urgência.

2.3.3.1 Marco zero: prevalência das medidas provisórias de caráter eminentemente cautelar

Antes da adoção da Convenção Americana e da criação da Corte IDH, as tutelas de urgência no Direito Internacional Geral seguiam uma lógica eminentemente cautelar. Prevalcia a lógica de que as reparações pressupunham a apuração de responsabilidade após o devido processo legal. Por isso, uma medida provisória não era adequada para antecipar a tutela almejada pelas partes. Esse entendimento é consolidado desde o paradigmático caso da Fábrica de *Chorzow*³⁹⁷, da Corte Permanente de Justiça Internacional (que até hoje é um dos precedentes

³⁹⁵ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **O regime jurídico autônomo das medidas provisórias de proteção**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017, p. 81.

³⁹⁶ RIETER, Eva. **Preventing irreparable harm: provisional measures in International Human Rights Adjudication**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2014, p. 158.

³⁹⁷ O julgamento de mérito do caso da Fábrica de Chorzow é um dos precedentes internacionais mais citados, pois cristaliza a regra de que, quando um tribunal internacional declara a responsabilidade do Estado, há o dever de reparar os danos causados. Contudo, um aspecto menos conhecido do caso se refere ao indeferimento do pedido de medidas interinas formulado pela Alemanha em face da Polônia, no qual se solicitava o pagamento imediato do valor devido 30 milhões de *Reichsmarks*, no prazo de um mês após eventual concessão da ordem, antes mesmo do julgamento de mérito. Como fundamento, a Alemanha sustentava que o seu Ordenamento Interno admitiria esse tipo de tutela antecipada do provimento de mérito. A Corte Permanente de Justiça Internacional, em decisão

mais invocados como referência). A partir do caso da Fábrica de *Chorzow* a regra da vedação da antecipação de tutela se consolidou como marco da jurisprudência tradicional dos tribunais internacionais³⁹⁸. Assim, as medidas provisórias possíveis deveriam se limitar a um caráter precário e paliativo, com o fito de permitir a efetividade do processo em situações de grave risco e não agravamento do conflito.

Daí a consolidação de uma natureza cautelar dessas medidas, dirigida à manutenção do *status quo* e ao aspecto processual, evitando-se antecipação da tutela de mérito, que deveria aguardar o devido processo. Essa lógica, de certa forma, atendia às expectativas das partes em disputas quanto aos seus impasses nas ligações jurídicas. O tribunal internacional impunha advertências de abstenção e posturas para o não agravamento do conflito ou deveres de manutenção das provas como forma de permitir o desenvolvimento de um procedimento em contraditório³⁹⁹. Com a evolução da teoria processual, a cautelaridade processual das medidas provisórias passou a se mostrar insuficiente, mesmo nos litígios tradicionais enfrentados pelo direito interno⁴⁰⁰.

2.3.3.2 A segunda fase: o impacto causado pelas medidas provisórias adotadas pelos órgãos de adjudicação internacional em Direitos Humanos

A criação dos tribunais regionais de Direitos Humanos e dos mecanismos baseados em tratados da ONU e as medidas provisórias passaram a ter caráter tutelar, além de sua inegável cautelaridade. Para Rieter, a Corte IDH é um dos órgãos que mais impactaram nessa evolução de perfil das tutelas de urgência⁴⁰¹. Uma das possíveis causas pode se relacionar ao fato de a

sucinta, negou o pedido, por entender que tal possibilidade não estava abrangida em seus poderes cautelares fundados no Estatuto e na jurisprudência anterior. Em decisão liminar, o tribunal destacou que “(...) considerando que o pedido do Governo Alemão não poderia ser visto como uma medida que indicasse uma proteção cautelar (“*interim measure*”), mas um julgamento de mérito antecipado em favor da parte da demanda (...) o pedido em consideração não está acobertado pelos termos do Estatuto e das Regras destacadas na petição”. C.f. CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. **Caso relativo à Fábrica de Chorzow (Indenização)**. Ordem de 1º de novembro de 1927. Serie A, no 12, p. 5, trad livre.

³⁹⁸ MILES, Cameron. **Provisional measures before International Courts and Tribunals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 66.

³⁹⁹ MILES, Cameron. **Provisional measures before International Courts and Tribunals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 82 *et seq.*

⁴⁰⁰ ANDRADE, Érico; NUNES, Dierle. Os contornos da estabilização da Tutela Provisória de Urgência Antecipatória no Novo CPC e o mistério da ausência da formação da coisa julgada. In: DIDIER JR., Freddie; MACEDO, Lucas; PEIXOTO, Ravi (coord). **Procedimentos especiais, tutela provisória e direito transitório: novo CPC doutrina selecionada**, v. 4. Salvador: Jus Podivm, 2015.

⁴⁰¹ RIETER, Eva. **Preventing irreparable harm: provisional measures in International Human Rights Adjudication**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2014, p. 148.

Corte IDH ter sido provocada a atuar em tempo real em situações de crise aguda e risco de dano irreparável à pessoa.

Nessa segunda fase, existe uma bifurcação no perfil das tutelas judiciais de urgência.

Notam-se medidas provisórias preponderantemente cautelares, cujo objeto central é o risco de dano irreparável à demanda. Essas medidas seguem a tradição consolidada na jurisprudência do Direito Internacional Público e de alguns dos seus sub-ramos. Uma característica importante é que esse tipo de medidas tem baixa demanda por uma etapa de supervisão, pois o *feedback* do cumprimento pelas partes pode ser observado no próprio caminhar do processo principal. No sistema interamericano, exemplos desse tipo de medida podem ser extraídos das medidas provisórias outorgadas para coibir ameaças à vítimas ou testemunhas que iam comparecer à audiência pública na Corte IDH, nos primeiros casos contenciosos. Em situações como essa, mesmo antes de se consolidar uma fase própria de supervisão, muitas vezes o peticionário avisava, mesmo sem ser provocado formalmente⁴⁰².

Em contrapartida, há as medidas provisórias preponderantemente tutelares, que possuem aproximação com a experiência das ações mandamentais encontradas no direito interno dos Estados. Nesses casos, o objetivo central das medidas é a prevenção de dano irreparável à pessoa (extrapolando o risco de dano à demanda, que se apresenta por ricochete). O caráter cautelar de tais medidas existe, mas é uma preocupação secundária ao anseio de proteção do bem jurídico em questão (a pessoa). Sobre o ponto, Cançado Trindade defende que a humanização do Direito Internacional e a jurisprudência dos tribunais de Direitos Humanos inauguram um novo paradigma⁴⁰³ sobre o regime jurídico das tutelas de urgência, que passam a ter “caráter tutelar, além de cautelar”⁴⁰⁴.

⁴⁰² A respeito, Herrera relembra que apenas em 2004 os peticionários passaram a ter autorização regulamentar para requerer à Corte IDH a adoção de medidas provisórias nos casos que já estivessem sob a sua jurisdição. Antes, a providência era intermediada pela CIDH e o indivíduo não tinha *locus standi*. Ainda assim, em casos como no das medidas provisórias do caso guatemalteco *Carpio Nicole*, os peticionários teriam informado diretamente à Corte sobre o descumprimento das medidas, mesmo sem existência de expressa autorização no Regulamento. In: HERRERA, Clara Burbano. **Provisional measures in the case law of the Inter-American Court of Human Rights**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2010, p. 163.

⁴⁰³ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. The evolution of provisional measures under the case-law of the Inter-American Court of Human Rights (1987-2002). **Human Rights Law Journal**, Kehl, v. 24, n. 5-8, p. 162-168, 2003.

⁴⁰⁴ Na famosa decisão do caso das Penitenciárias de Mendoza (2005), a Corte IDH inseriu um parágrafo que, desde então, vem sendo repetido em várias outras decisões. Segundo o tribunal, “(...) no Direito Internacional dos Direitos Humanos, as medidas provisórias tem (*sic*) um caráter não apenas cautelar, no sentido que preservam uma situação jurídica, senão fundamentalmente tutelar, porquanto protegem Direitos Humanos. Sempre e quando estiverem reunidos os requisitos básicos de extrema gravidade, urgência e de prevenção de danos irreparáveis às pessoas, as medidas provisórias se transformam em uma verdadeira garantia jurisdicional de caráter preventivo”. In: CORTE IDH. **Assunto das Penitenciárias de Mendoza a respeito da Argentina**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2005, par. 4.

Especificamente nas demandas de Direitos Humanos, os próprios tribunais domésticos, constituídos na Era Moderna a partir da tradição constitucionalista, passaram a desenvolver remédios processuais como o *habeas corpus*, mandado de segurança ou ação de amparo (conforme a jurisdição), que continham a possibilidade de antecipação da tutela pretendida como forma de garantir uma pronta resposta estatal às situações de extremo risco⁴⁰⁵. De uma forma não linear, o acesso dos indivíduos aos sistemas internacionais de Direitos Humanos passou a mimetizar essas experiências internas, constituindo-se em verdadeiros embriões de amparo internacional⁴⁰⁶.

Por isso, a manutenção da aplicação da regra de não antecipação de tutela, tal como concebida pela medida provisória da Fábrica de *Chorzow*⁴⁰⁷, parece incompatível com a própria razão das ações internacionais para apuração de violações a Direitos Humanos. Ainda que os tribunais de Direitos Humanos ainda não admitam a antecipação do pagamento de indenizações pecuniárias (tal como demandado pelo Estado Alemão no caso anterior), é viável cogitar que outras formas satisfativas passam a ser potencialmente antecipadas, para garantir a proteção às pessoas.

Já no século XXI, a insistência em aplicar essa antiga vedação coloca os sistemas de proteção em uma posição de cumplicidade com a exposição ao grave risco de dano irreparável. A manutenção do *status quo* representa uma postura de negligência (omissão) do órgão adjudicador, que assume uma posição de tolerância com eventual reiteração das graves e maciças violações reclamadas.

Além disso, o devido processo pressupõe um tempo de maturação e a fluidez da vida presente que muitas vezes demanda respostas imediatas para impedir catástrofes: a experiência mostra que o silêncio e a inércia também são formas de violência. Caso a caso, foram sendo sedimentadas mudanças em que as demandas de Direitos Humanos contemplavam a

⁴⁰⁵ MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. **Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional**. Madrid: Marcial Pons, 2013, p. 303 *et seq.*

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 325. Importante pontuar que, em sentido contrário, Gonzalez defende que as medidas de urgência não poderiam ser equiparadas a um mandado de segurança internacional com base na jurisprudência da Corte, pois “(...) não parece existir fundamento para equiparar as medidas de urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos ao mandado de segurança no Direito Comparado. A possibilidade de que pessoas que considerem que seus direitos foram violados recorram, por assim dizer, *per saltum* à Comissão Interamericana via medidas cautelares evitando o sistema de casos não dará resultado a menos que ocorram os requisitos próprios de tais medidas, diferentes e em certos aspectos mais estritos do que os de admissibilidade de uma denúncia”. GONZALEZ, Felipe. As medidas de urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 7, n. 13, pp. 51-75, dez. 2010, p. 66.

⁴⁰⁷ CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. **Caso relativo à Fábrica de Chorzow (Indenização)**. Ordem de 1º de novembro de 1927. Serie A, n. 12, p. 5, trad livre.

necessidade de uma aproximação tutelar, e não meramente cautelar-instrumental⁴⁰⁸. Essa perspectiva tutelar no âmbito das medidas provisórias ganhou expresso reconhecimento na jurisprudência da Corte IDH, sendo inúmeras vezes destacada nas resoluções do tribunal⁴⁰⁹.

Por isso, o processo de mudança de paradigma não resulta em total abandono de toda a experiência de adjudicação internacional anterior. De toda forma, as medidas provisórias proferidas pelos tribunais de Direitos Humanos trouxeram consigo o “DNA” dos precedentes anteriores, sem prejuízo de ir ampliando algumas fronteiras outrora terminantemente fechadas.

2.3.3.3 Terceira fase: as tutelas de urgência como um espaço autônomo para o florescimento de litígios estruturais

Após a consolidação da possibilidade de medidas provisórias preponderantemente tutelares, diante da complexidade da proteção conferida, algumas delas passaram a adotar o método de adjudicação estrutural, o que trouxe desdobramentos para a classificação anterior.

Atualmente, ao analisar os tipos de medidas adotadas pela Corte IDH, é possível classificá-las em três categorias. Assim, as medidas provisórias podem ser contemporaneamente divididas em: (i) meramente instrumentais; (ii) comuns ou ordinárias; (iii) e extraordinárias ou estruturais.

As medidas provisórias meramente instrumentais são aquelas já descritas na primeira fase, com vocação cautelar preponderante. A adaptação da nomenclatura é apenas para que não fossem confundidas com aquelas outorgadas pela CIDH. O fenômeno de tais medidas é reportado desde o século passado e pode ser encontrado em inúmeras Cortes arbitrais e tribunais internacionais, inclusive os de Direitos Humanos. São exemplos as medidas provisórias adotadas para a proteção de testemunhas e de potenciais vítimas⁴¹⁰ e aquelas para a proteção de prova, entre outras.

Já as medidas provisórias comuns, ordinárias ou de execução simples são aquelas que já incorporaram a tendência trazida pelos órgãos de Direitos Humanos, de tutelar um direito

⁴⁰⁸ HERRERA, Clara Burbano. **Provisional measures in the case law of the Inter-American Court of Human Rights**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2010. Na mesma linha, CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **O regime jurídico autônomo das medidas provisórias de proteção**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017, p. 109.

⁴⁰⁹ CORTE IDH. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 30 de setembro de 2006, voto concorrente do Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade.

⁴¹⁰ PASQUALUCCI, Jo M. Provisional measures in the Inter-American Human Rights System: an innovative development in International Law. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, Nashville, v. 26, pp. 803-821, 1993-1994, p. 803 *et seq.*

protegido e ameaçado, diante do risco de dano irreparável à pessoa. Elas podem ser individuais ou coletivas (para um público maior de beneficiários). Contudo, a decisão contém comandos de cumprimento pontual que não importam no desenho, adoção, implementação e avaliação de políticas públicas dirigidas ao desbloqueio de instituições negligentes, cujo atuar permite a perpetuação generalizada de violações a Direitos Humanos e situações extremas de risco à pessoa. Como exemplo, mencionam-se as medidas provisórias que almejam garantir o efeito útil do provimento final, como a suspensão da aplicação da pena de morte ou da efetivação da expulsão imediata de pessoas com potencial direito ao *non-refoulement* em razão de *status* protetivo internacional. Um caso interessante reportado na literatura refere-se a uma situação peculiar em que a Corte Europeia determinou a um peticionário que encerrasse uma greve de fome para garantir a sua integridade pessoal e, ao mesmo tempo, a possibilidade de que o tribunal decidisse o caso após o devido processo⁴¹¹.

Em geral, tal tipo de medida segue um procedimento de outorga singular. Diante de uma situação de risco de esvaziamento do procedimento final, uma das partes formula um pedido incidental, solicitando que a Corte determine uma ação ou abstenção à parte *ex adversa*⁴¹². Caso outorgada a medida, sua execução se dá por atos simples, que são reportados ao tribunal por meio de petição de cunho informativo. Alternativamente, a parte afetada pode também prestar informações sobre a cessação do risco ou apresentar algum argumento que dê ensejo ao levantamento/modificação da medida. Assim, a supervisão de cumprimento das medidas provisórias, que geralmente consistem em providências conservatórias do *status quo*, não tinha grande complexidade, seguindo um rito praticamente intuitivo, sem a consolidação de uma fórmula regulamentar rígida.

Finalmente, é possível constatar a ascensão de medidas provisórias estruturais, extraordinárias ou de execução complexa, que podem ser individuais, mas geralmente são coletivas. Esse tipo de medidas geralmente é empregado em casos de violações massivas e generalizadas, cuja resposta estatal para superar a situação de risco requer a adoção imediata de políticas públicas.

Ao analisar empiricamente o procedimento seguido para a adoção de medidas provisórias, Herrera mencionou a existência de uma pluralidade de ritos adaptáveis aos

⁴¹¹ CORTE EDH. **Ilaşcu e outros vs. Republica da Moldova e Rússia**. Julgamento da *Grand Chamber* em 08 de julho 2004. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-61886>. Acesso em: 1º abr. 2020, §11.

⁴¹² RIETER, Eva. **Preventing irreparable harm**: provisional measures in international Human Rights Adjudication. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2014.

contornos dos casos concretos⁴¹³. Apesar de a autora não abordar, em sua pesquisa, as medidas provisórias de caráter estrutural, nota-se que tanto a flexibilidade dos ritos quanto a ausência de um método procedimental rígido para a supervisão de cumprimento serviram como uma janela de abertura para tais medidas no âmbito das tutelas de urgência. Huneeus⁴¹⁴ destaca, ainda, que o Estado do Panamá chegou a questionar se a Corte IDH tinha poderes para seguir na etapa de supervisão, tendo em vista que a Corte Europeia não desempenhada tal tarefa no respectivo sistema. Em resposta, a jurisprudência interamericana se assentou, desde então, no sentido de que a supervisão é um poder inerente da Corte IDH, para garantir um efeito útil aos seus provimentos⁴¹⁵. Essa lógica se aplica às sentenças de mérito, como também às resoluções que ditam medidas cautelares.

Em geral, as providências determinadas no marco das medidas provisórias estruturais abrangem a situação jurídica de considerável número de pessoas, muitas vezes indeterminável, mas passível de determinação. O método se manifesta tanto na decisão inaugural (geralmente de caráter aberto), mas, sobretudo, na demanda por supervisão das medidas adotadas, por meio de decisões em cascatas, método dialógico e tentativa de fomentar as partes à construção de uma política pública de forma a reformar as estruturas e bloqueios das burocracias estatais, interrompendo ou reduzindo os danos do ciclo de violações aos Direitos Humanos protegidos.

As medidas provisórias extraordinárias ou estruturais em geral se referem a coletividades. Como exemplo, mencionam-se aquelas concedidas para o coletivo de pessoas de origem haitiana na República Dominicana⁴¹⁶, comunidades indígenas⁴¹⁷, coletivo de presos submetidos a um mesmo estabelecimento penal⁴¹⁸, entre outros, tendo em vista o caráter massivo dessas violações.

2.4 A autoridade da Corte IDH para revisão judicial de políticas públicas e medidas estruturais inclusive nas tutelas de urgência

⁴¹³ HERRERA, Clara Burbano. **Provisional measures in the case law of the Inter-American Court of Human Rights**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2010, p. 131 *et seq.*

⁴¹⁴ HUNEEUS, Alexandra. Reforming the State from Afar: Structural Reform Litigation at the Human Rights Courts, **Yale Journal of International Law**, New Haven, v. n. 40, pp. 02-40, 2015, p. 11.

⁴¹⁵ CORTE IDH. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá**. Competência. Sentença de 28 de novembro de 2003. Serie C No. 104, par. 104.

⁴¹⁶ CORTE IDH. **Assunto haitianos e dominicanos de origem haitiana na República Dominicana a respeito da República Dominicana**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de agosto de 2000.

⁴¹⁷ CORTE IDH. **Assunto do Povo Indígena Sarayaku a respeito do Equador**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de junho de 2005, voto concorrente do juiz Antônio Augusto Cançado Trindade, par. 28-33.

⁴¹⁸ CORTE IDH. **Assunto das Penitenciárias de Mendoza a respeito da Argentina**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2004.

Diante dos contornos do regime jurídico de urgência, é importante reconhecer que há forte questionamento sobre as decisões da Corte IDH (tanto provisórias, quanto definitivas) que determinam aos Estados o dever de adotar políticas públicas sobre determinado tema. Indaga-se, a respeito, de onde emana o poder de um tribunal de Direitos Humanos em proferir decisões com essa amplitude.

Sobre o ponto, há algumas bases convencionais que sustentam a autoridade da Corte IDH para determinar a adoção, implementação, monitoramento e supervisão de políticas públicas.

Em primeiro lugar, o art. 1(1) da CADH estabelece como obrigação primária dos Estados o dever de adotar medidas administrativas e de outra natureza, com o fim de garantir a proteção dos direitos reconhecidos na Convenção. Nesse sentido, o dever de adotar medidas é uma obrigação geral convencional de caráter prestacional.

A partir de seu labor interpretativo, a Corte IDH vem estabelecendo que esse dever abrange a integralidade dos Direitos Humanos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, ambientais e de outra natureza. Ademais, a obrigação não se restringe à adoção de uma medida pontual única. Diante da complexidade do fenômeno das violações a Direitos Humanos, a Corte IDH compreende que os Estados têm o dever de realizar um diagnóstico dos panoramas violatórios, coletar dados, garantir o acesso público às fontes de informação e, a partir de um ambiente democrático, desenhar, planejar e implementar políticas públicas de proteção, promoção e remédio dos Direitos Humanos violados. Ainda que o art. 1(1) da CADH não se refira expressamente ao dever de adotar políticas públicas para a proteção de Direitos Humanos, a Corte IDH já interpretou o dispositivo de forma evolutiva, extraíndo-lhe esse sentido.

Sendo assim, em inúmeras ocasiões, o tribunal condenou o Estado pela ausência de políticas públicas específicas para a proteção de determinado direito violado⁴¹⁹, sendo que também já fixou, como reparações, o dever de adotá-las seguindo parâmetros mínimos⁴²⁰.

⁴¹⁹ CORTE IDH. **Caso Defensor de Direitos Humanos e outros vs. Guatemala**. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283; CORTE IDH. **Caso Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala**. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359.

⁴²⁰ LASCALA, Maria Carolina Florentino. **A corte interamericana de Direitos Humanos e a implementação de políticas públicas brasileiras**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/98940>. Acesso em: 13 mar. 2020.

Assim, com base no artigo 1(1) da CADH se constrói a obrigação primária em adotar políticas públicas como uma obrigação convencional. Muitas vezes, essas políticas públicas não se reduzem a meras medidas administrativas, sendo que, em cenários complexos, demanda-se, inclusive, um marco legal que contenha diretrizes claras e metas, de forma a garantir um mínimo de institucionalidade, atribuição de responsabilidades e competências aos atores públicos e privados, planejamento orçamentário e fiscal, além de regras sobre prestação de contas e *accountability*. Por isso, o art. 2º da CADH também complementa a obrigação prevista no art. 1(1), para exigir um marco legal apto a embasar eventual política.

Especificamente em relação ao ambiente prisional, é consolidado que o artigo 1(1) da CADH determina ao Estado o dever de adotar uma política pública integral para garantir adequação mínima das condições de detenção aos *standards* internacionais⁴²¹. Esses *standards* derivam da conjugação dos textos dos tratados de proteção aos Direitos Humanos, em especial da cláusula de proteção à tortura e às outras formas de tratamento cruel, desumano e degradante; mas também possuem interdependência com vários outros direitos protegidos, como a vida, a integridade física e mental, a saúde, a educação, meio ambiente saudável, alimentação, água, entre outros. As normas de *soft law*⁴²² desenvolvidas contribuíram para a sistematização e concretização desses *standards*, de forma que são frequentemente invocadas. Em âmbito interamericano, é importante destacar o trabalho de documentação e sistematização desenvolvido pela Relatoria sobre o Sistema Prisional⁴²³ com a publicação de inúmeros relatórios sobre a situação prisional nas Américas⁴²⁴. Tais relatórios auxiliam a compreensão

⁴²¹ Menciona-se, a propósito: CIDH. **Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**. Washington: CIDH, 2011. 31 dez. 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2019.

⁴²² C.f. UNODC. **Regras mínimas da ONU para o tratamento de reclusos (Regras de Nelson Mandela)**. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019. Vide, ainda: ONU. **Regras Mínimas para o tratamento de presos**. Adotadas pelo Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Genebra em 1955, e aprovadas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas através das suas resoluções 663 C (XXIV), de 31 de julho de 1957 e 2076 (LXII), de 13 de maio de 1977. Resolução 663 C (XXIV) do Conselho Econômico e Social. Genebra, 1957.

⁴²³ Conforme informações que constam no sítio da CIDH, a especialização temática em relação ao tema se iniciou primeiro com a adoção de um grupo de trabalho, em 1994. A partir de 2004, a “Relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade” foi formalizada, com a função de monitorar a situação carcerária e outras formas de privação de liberdade nos Estados-Membros da OEA, por meio dos instrumentos disponíveis no sistema. A prevenção e combate à tortura, que já eram uma função inerente ao mandato, passaram a constar como atribuição expressa a partir de 2019. O atual relator é o Comissário Edgar Stuardo Ralón Orellana (Guatemala). Os relatores anteriores (também comissários) foram: Joel Hernández García (México), James Cavallaro (Estados Unidos), Rodrigo Escobar Gil (Colômbia), Florentin Meléndez (El Salvador). C.f. CIDH. **Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad**. CIDH, 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/mandato/composicion.asp>. Acesso em: 1º jul. 2020.

⁴²⁴ CIDH. **Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**. Washington: CIDH, 2011. 31 dez. 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2019. Vide também: CIDH. **Relatório sobre o uso da prisão preventiva**

do que constituiria uma política pública integral⁴²⁵. Dessa forma, o art. 1(1) da CADH se consolida como uma fonte importante para embasar o dever imposto aos Estados em adotar políticas públicas em matéria prisional.

A segunda fonte jurídica que embasa a possibilidade de um tribunal internacional determinar a adoção de políticas públicas se funda no direito substancial a um remédio efetivo, previsto no art. 25 da CADH⁴²⁶. Os tribunais internacionais têm autoridade para fomentar a adoção e implementação de políticas públicas, em especial se for considerado que os tribunais locais já vinham intervindo judicialmente nesse mesmo sentido. Trata-se de direito subjetivo de toda pessoa, que se encontra submetido à jurisdição de um Estado-Parte. Como o tribunal internacional só intervém de forma subsidiária⁴²⁷, o Poder Judiciário local deve atuar primariamente, quando provocado, de forma a garantir um remédio judicial efetivo para as violações a Direitos Humanos experimentadas. Em boa parte dos casos, esse remédio judicial se dá pela via de demandas individuais. Contudo, nos casos de graves e generalizadas violações em que as instituições permanecem inertes e inoperantes, os processos estruturais coletivos têm se mostrado como um caminho de intervenção judicial para viabilizar as políticas públicas. Esse caminho não apenas é compatível com o Estado de Direito, como também deve ser compreendido como uma derivação das obrigações do art. 25 da CADH.

Nesse sentido, ao tratar da justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais perante a Corte Interamericana, o juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor⁴²⁸ destacava, entre vários outros argumentos, que no âmbito interno os DESCAS já são justiciáveis há muito

nas Américas. Washington: CIDH, 2013. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/ppl/pdfs/Relatorio-PP-2013-pt.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴²⁵ REGO, Natasha Karenina de Sousa. **O caso Urso Branco:** decisão internacional e políticas públicas. Dissertação (Mestrado em Direito e Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Faculdade de Direito, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/194041>. Acesso em: 02 mar. 2020.

⁴²⁶ Esse direito permite que o judiciário local intervenha de forma a remediar as situações violatórias aos Direitos Humanos, relegando o recurso aos tribunais internacionais apenas após o esgotamento dos recursos internos ou se configuradas as exceções a essa regra. Segundo o art. 25 (Proteção Judicial): 1) Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais. 2) Os Estados-Partes comprometem-se: a) a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso; b) a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; c) a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso”.

⁴²⁷ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **O esgotamento dos recursos internos no direito internacional.** Brasília: Editora UnB, 1997.

⁴²⁸ CORTE IDH. **Caso Lagos del Campo vs. Peru.** Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340; CORTE IDH. **Caso Muelle Flores vs. Peru.** Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 6 de março de 2019. Série C No. 375; CORTE IDH. **Caso Poblete Vilches e outros vs. Chile.** Mérito, reparações e custas. Sentença de 8 de março de 2018. Serie C No. 349.

tempo nos Estados-Partes da CADH. Assim, é incongruente invocar óbices formais à sua justiciabilidade em âmbito internacional, se fosse considerada a existência de dispositivo convencional que embasasse a pretensão, bem como interpretação razoável a construir uma interpretação evolutiva. O mesmo raciocínio também pode ser construído sobre a compatibilidade dos processos estruturais com a CADH; a uma, porque há dispositivos convencionais que servem como moldura de justificação; e, a duas, porque as jurisdições internas têm utilizado tais formas de adjudicação como tentativa de otimização legítima para a proteção contra violações reiteradas e sistemáticas aos Direitos Humanos, tal como demonstrado no primeiro capítulo.

A terceira fonte da autoridade para ditar políticas públicas está ancorada no art. 63(1) da CADH, que permite a responsabilização internacional do Estado em caso de violação aos Direitos Humanos. O dispositivo estabelece o dever de reparar os danos causados após o devido processo. Historicamente, a alta complexidade das demandas submetidas ao sistema interamericano e a baixa capacidade de recursos humanos para tramitação de significativo volume de casos deram ensejo à construção de um modelo adjudicatório pautado na teoria da reparação integral⁴²⁹. Esse modelo conjuga o princípio de que um caso concreto tramitado no sistema interamericano deve servir para remediar as violações sofridas pela vítima especificada, como também para mobilizar o Estado demandado a adotar medidas de não repetição. Assim, a reparação integral visa otimizar os recursos existentes, buscando diagnosticar as raízes dos problemas estruturais, em busca da interrupção dos ciclos de violações⁴³⁰. Como consequência, além de fixar a sentença como apuração e reconhecimento do ciclo de violações sofridas pelas vítimas nas reparações, a Corte IDH muitas vezes tem condenado os Estados a criar e implementar políticas públicas, como forma de garantir a não repetição das violações. Isso pode ser visto nos casos indígenas⁴³¹, em casos recentes sobre a ausência de política pública para tratamento de pessoas com o vírus da imunodeficiência adquirida (HIV)⁴³², entre outros. Inequivocamente, há relevante interação entre o dever de reparar e o de prevenir as graves violações de Direitos Humanos. Essa interação é muito expressiva quando se observa o longo

⁴²⁹ VAN BOVEN, Theo. **The United Nations basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of gross violations of international human rights law and serious violations of International Humanitarian Law**. Disponível em: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga/ga_60-147/ga_60-147_e.pdf. Acesso em: 28 out. 2015.

⁴³⁰ HUNEEUS, Alexandra. Reforming the State from Afar: Structural Reform Litigation at the Human Rights Courts, *Yale Journal of International Law*, New Haven, v. n. 40, pp. 02-40, 2015, p. 10.

⁴³¹ CORTE IDH. **Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguai**. Mérito, reparações e custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Serie C No. 125.

⁴³² CORTE IDH. **Caso Cuscul Pivaral e outros vs Guatemala**. Exceção Preliminar, Mérito, Reparaciones e custas. Sentença de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359.

percurso exigido no procedimento contencioso declaratório de responsabilidade internacional do Estado, com a fixação das reparações.

Por isso, logo após a menção à teoria da reparação integral, o quarto pilar de sustentação dos poderes para ditar políticas públicas se assenta, justamente, no art. 63(2) da CADH, que confere poderes explícitos para que o tribunal adote medidas provisórias em casos de gravidade, urgência e risco de dano irreparável. Na ascensão desse novo regime jurídico de medidas provisórias na Corte IDH, a pesquisa elegeu como recorte temático o sistema prisional brasileiro, uma vez que se trata de um excelente exemplo acerca de um dos problemas estruturais mais graves, ocasionado pelo bloqueio das instituições e agravado pela curva ascendente de encarceramento, a partir das opções de política criminal adotadas pelo Estado, conforme tratado na sequência.

2.5 O caso brasileiro como ilustrativo de uma demanda por processo estrutural para viabilizar políticas públicas

A perpetuação das violações a Direitos Humanos consagrados na CADH e aos demais tratados do SIDH, tais como o direito à vida, à integridade física, à saúde, a um meio ambiente saudável e à proteção contra a discriminação, não tem sido capaz de impedir um nível elevadíssimo de violência institucional e alta taxa de óbitos. A constante eclosão de rebeliões sangrentas e respostas estatais desproporcionalmente repressivas compõe um quadro, já reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal, de um “estado de coisas inconstitucional”, conforme exposto no capítulo anterior.

A documentação desse cenário não foi feita apenas pela mobilização local da sociedade civil. Há algum tempo, a questão tem sido objeto de denúncias na arena internacional, mesmo antes da aceitação da competência contenciosa da Corte. A CIDH já tinha ditado recomendações na análise de mérito no notório caso do Carandiru⁴³³, que até a presente data simboliza um dos maiores massacres já vivenciados em território nacional⁴³⁴.

Com a aceitação da jurisdição contenciosa da Corte, ampliam-se os instrumentos disponíveis aos petionários para o litígio por meio do sistema de petições individuais. Então, inúmeras demandas são encaminhadas ao sistema interamericano, que a partir de 2006 passou

⁴³³ CIDH. **Relatório nº 34/2000, Caso 11.291**, Massacre do Carandiru vs. Brasil. 13 de abril 2000. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/99port/Brasil11291.htm>, Acesso em: 10 mar. 2020.

⁴³⁴ C.f. MACHADO, Maíra; MACHADO, Marta. (org.). **Carandiru (não) é coisa do passado**: um balanço sobre os processos, as instituições e as narrativas 23 anos após o Massacre. São Paulo: Acadêmica Livre, 2015. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13989>. Acesso em: 1º mar. 2020.

a ditar sentenças de mérito em relação ao Brasil. Contudo, apesar do representativo volume de potenciais vítimas em razão de privação de liberdade em condições que não atendiam aos parâmetros convencionais, até a presente data, nenhum caso foi submetido à Corte IDH para apuração judicial de responsabilidade internacional sobre o sistema prisional. Significativo número de demandas já admitidas com esse objeto segue ainda estancado no trâmite perante a CIDH.

Sem embargo, a partir do ano de 2002 algumas situações de crise aguda de violações a Direitos Humanos deram ensejo a intervenções da Corte IDH, pela porta das tutelas de urgência. Em alguns desses casos, a Comissão acabou por adotar medidas cautelares e, nos sete âmbitos selecionados, diante do agravamento da situação e da hesitação do Estado em cumprir as recomendações, houve solicitação e adoção de medidas provisórias pela Corte IDH. A partir da análise da situação concreta das medidas provisórias, percebe-se que a situação carcerária brasileira - uma das mais graves de todo o mundo - tem sido o tema mais recorrente (se não um quase monopólio) das medidas provisórias solicitadas e deferidas em relação ao Brasil⁴³⁵.

O caso do Presídio Urso Branco foi a primeira delas, pavimentando um longo caminho de litígios focados em situações prisionais que ilustravam massivas e progressivas violações, em fenômenos cíclicos e contínuos, perpetuados pela inércia das instituições estatais.

Na sequência, foram adotadas as medidas provisórias no caso das penitenciárias de Araraquara e da FEBEM/Complexo do Tatuapé. Essas três medidas provisórias foram vigentes por vários anos, tendo sido posteriormente levantadas.

Em 2011, foi outorgada a medida provisória na Unidade Socioeducativa do Espírito Santo⁴³⁶. Com a eclosão da rebelião em Pedrinhas, também as pessoas privadas de liberdade naquela unidade são beneficiárias de proteção. Nos anos seguintes, a Corte IDH adotou medidas provisórias em relação ao Instituto Penal Plácido Sá Carvalho (Rio de Janeiro) e Complexo Penitenciário do Curado (Pernambuco).

Com o advento de uma série de rebeliões em vários estados da Federação e com o fato de que várias das causas e bloqueios eram comuns, em resolução de fevereiro de 2017, a Corte Interamericana⁴³⁷ convocou o Estado Brasileiro, em audiência pública, para prestar

⁴³⁵ A propósito, apenas a medida provisória requerida no caso Gomes Lund não teve este tema como objeto. C.f. CORTE IDH. **Assunto Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) a respeito de Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 15 de julho de 2009.

⁴³⁶ CORTE IDH. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa a respeito de Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de fevereiro de 2011.

⁴³⁷ CORTE IDH. **Assunto de Certos Centros Penitenciários em relação ao Brasil**: Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário de Curado, Complexo Penitenciário Pedrinha e Instituto Penal Plácido Sá Carvalho. Medidas Provisórias. Despacho da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017.

informações sobre a situação carcerária geral do País, solicitando também informações específicas sobre quatro outros presídios (que não eram diretamente vinculados aos anteriormente listados), que estavam sendo objeto de medidas provisórias sob sua jurisdição. Nesse sentido, a Corte destacou, em sua convocatória:

(...) que estão nesta Corte quatro medidas provisórias referidas a fatos de violência carcerária e superpopulação notória em instituições penitenciárias do Brasil, de diferentes estados e regiões. De acordo com as informações recebidas durante o acompanhamento de tais medidas provisórias, tais circunstâncias não só tornariam impraticáveis as normas mínimas estabelecidas pela comunidade internacional para o tratamento de pessoas privadas de liberdade, mas também constituiriam casos cruéis, desumanos e degradantes Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Também haveria um grande número de mortes violentas em prisões e outras mortes não violentas, o que superaria a taxa média de mortalidade da população em relação à faixa etária dos prisioneiros. Em um desses casos, os efeitos de superpopulação foi verificado *in loco* por juízes deste Tribunal. A distância geográfica entre os estabelecimentos penitenciários cujas condições estão sujeitas a medidas provisórias e a sua adesão em diferentes regiões do país indicaria que este é um fenômeno maior que os quatro casos de ações interpostos neste Tribunal, o que poderia ser uma indicação de possível generalização como um problema estrutural no nível nacional do sistema penitenciário. Tendo em conta a gravidade dos fatos (...) este Tribunal decidiu realizar uma audiência pública conjunta sobre as quatro medidas provisórias⁴³⁸.

A partir da referida convocatória para a audiência pública para tratar conjuntamente dos quatro casos e “do contexto geral da situação prisional no Brasil”, a sociedade civil passou a se referir ao assunto como o “supercaso dos presídios brasileiros”⁴³⁹. Isso demonstra, em linguagem coloquial, uma percepção sobre a tendência de coletivização do tratamento jurídico da questão prisional por parte da Corte Interamericana.

Por seu turno, em sede internacional, o Estado Brasileiro continua a repisar a tese de que os fenômenos de violação prisional são localizados e se referem a “crises locais” do sistema penitenciário de cada estado da Federação, situação a ser solucionada progressivamente com a construção de novas unidades prisionais.

Posteriormente, os casos voltaram a tramitar isoladamente, sem prejuízo da manutenção de um formato de adjudicação estrutural, por meio do método de decisões em cascatas para cada contexto, seguidas de supervisão e monitoramento, bem como da exigência de implementação de políticas públicas para sanar a situação.

⁴³⁸ CORTE IDH. **Assunto de Certos Centros Penitenciários em relação ao Brasil**: Unidade de Integração Socioeducativa, Complexo Penitenciário de Curado, Complexo Penitenciário Pedrinha e Instituto Penal Plácido Sá Carvalho. Medidas Provisórias. Despacho da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017.

⁴³⁹ PORTO, Gabriela Hühne. “Supercaso” dos presídios brasileiros perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos *In*: PAULA, Wojcikiewicz Almeida (org). **Global Law in context**: cátedra Jean Monnet da FGV Direito Rio, v. 2. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2017, pp. 32-35.

Recentemente, a situação prisional brasileira foi ainda agravada, no ano de 2020, com a pandemia da COVID-19, que alocou a população prisional como um dos grupos mais vulnerabilizados e em situação de risco. Especificamente sobre o tema, a Corte IDH adotou uma declaração⁴⁴⁰ e elegeu a população prisional como primeiro tema a ser abordado em um ciclo de webinários⁴⁴¹. A CIDH, como resposta imediata, também adotou uma resolução⁴⁴² que inclui a população prisional como público a ser monitorado de perto. Além disso, o órgão criou um mecanismo especial de monitoramento, publicou uma série de comunicados de imprensa (vários deles sobre o âmbito prisional) e passou a monitorar os pedidos de medidas cautelares submetidos.

Nesse cenário de grande mobilização por medidas concretas de desencarceramento e diante da resposta evasiva do Poder Judiciário local, uma série de organizações da sociedade civil encaminhou um apelo urgente⁴⁴³ à CIDH e ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, de modo a auxiliar no mapeamento da negligência estatal em relação à inadequação da proteção da saúde e vida das pessoas privadas de liberdade, bem como forma de mobilização política da opinião pública internacional.

Em resposta local, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) adotou a Recomendação n. 62⁴⁴⁴, que estabeleceu algumas medidas para a atuação do Sistema de Justiça Criminal no período de isolamento e trabalho remoto no período da pandemia. Entre as orientações, o CNJ recomendou que os juízes de conhecimento reavaliassem a necessidade de prisões provisórias e medidas socioeducativas de internação e semiliberdade, priorizando a substituição por medidas alternativas⁴⁴⁵ às pessoas pertencentes aos grupos de risco, aos casos em que houvesse excesso de prazo na persecução e às pessoas em local com:

(...) ocupação superior à capacidade, que não disponham de equipe de saúde lotada no estabelecimento, que estejam sob ordem de interdição, com medidas cautelares

⁴⁴⁰ CORTE IDH. **Declaração n. 1/20**. San José, 09 de abril de 2020. COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_27_2020.pdf. Acesso em: 17 abr. 2020.

⁴⁴¹ CORTE IDH. **Primer Webinar del Ciclo de Conferencias Interamericanas “Personas privadas de libertad y COVID-19”**. San José, Costa Rica, 22 de maio del 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=vwBYGc7D_jY. Acesso em: 22 maio 2020.

⁴⁴² CIDH. **Resolução n. 01/2020**: pandemia e direitos humanos nas Américas. Washington: CIDH, 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2020.

⁴⁴³ CONECTAS, IBCCRIM, ITTC *et al.* **Petição de apelo urgente à OEA**. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2020/06/Apelo-OEA-Final.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2020.

⁴⁴⁴ CNJ. **Recomendação n. 62**, de 17 de março de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

⁴⁴⁵ No caso dos presos provisórios a substituição seria por medidas cautelares alternativas; no caso dos adolescentes submetidos às medidas socioeducativas de internação e semiliberdade, a substituição seria por medida em meio aberto, suspensão ou remissão.

determinadas por órgão do sistema de jurisdição internacional, ou que disponham de instalações que favoreçam a propagação do novo coronavírus⁴⁴⁶.

A menção às tutelas de urgência (em sentido amplo) como um dos critérios para pautar decisões de desencarceramento pode ser considerado um dos impactos das sucessivas medidas provisórias e cautelares adotadas pelos órgãos do SIDH, ao longo dos últimos 20 anos.

Ainda que um resultado concreto das reformas estruturais não tenha respondido de forma adequada a um dos problemas estruturais mais graves e complexos enfrentados no Brasil, a sociedade civil tem provocado o sistema internacional (bem como as Cortes locais) para manter a questão com visibilidade na agenda pública, em especial quando o debate político-eleitoral vem priorizando medidas de recrudescimento penal e um inchaço na pauta de segurança pública⁴⁴⁷.

No próximo capítulo trata-se da estratégia metodológica para o estudo de casos do conjunto de medidas provisórias que circundam os cinco contextos prisionais que envolveram a situação do Brasil, com o fim de compreender se a adoção do formato estrutural permitiu a criação, desenho e implementação de políticas públicas para o desbloqueio e as reformas das instituições, normas, cultura e práticas que circundam o sistema prisional brasileiro.

⁴⁴⁶ CNJ. **Recomendação n. 62**, de 17 de março de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

⁴⁴⁷ CIDH. **Audiência pública**. Sistema Penal e denúncias de violações de direitos das pessoas afrodescendentes no Brasil. 172º período de Sessões. Kingston, 09 de maio de 2019. Disponível em: <https://youtu.be/ntRz4KZcXyo>. Acesso em: 20 jan. 2020.

3 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS PRISIONAIS EM RELAÇÃO AO BRASIL

3.1 Estratégias metodológicas

A partir dos aportes teóricos construídos nos capítulos anteriores, o presente capítulo busca conhecer se, a partir do estudo dos casos brasileiros, como a Corte IDH tem estruturado o procedimento quanto às medidas provisórias estruturais relativas aos casos prisionais brasileiros. Para tanto, vale-se de algumas estratégias metodológicas para a seleção do universo de resoluções a serem analisadas, bem como os critérios para agrupá-las.

Seguindo a mesma abordagem metodológica de Malcolm Feeley e Edward Rubin⁴⁴⁸ para estudar os cenários e não apenas as decisões em si, a presente tese selecionou cinco experiências de casos prisionais como objeto de um estudo mais abrangente, que parte da análise das resoluções da Corte IDH, mas nela não se aprisiona. Inclui, ademais, o levantamento de decisões judiciais internas, medidas administrativas, legislativas e atos normativos de órgãos públicos que interagiram com as resoluções do tribunal internacional no processo de implementação. São também estudadas as publicações relevantes sobre os casos, como aquelas promovidas por ONGs envolvidas no litígio, bem como as dissertações, teses e artigos científicos sobre tais casos, seja como objeto único, seja com uma abordagem mais ampla⁴⁴⁹.

Para a eleição dos julgados a serem analisados, foi realizada consulta ao sítio oficial do tribunal internacional (www.corteidh.or.br), na aba “buscador de jurisprudência”. A partir da adoção do filtro de seleção de jurisprudência por países, foi selecionado o Estado do “Brasil”.

Foram localizadas 48 resoluções sobre medidas provisórias, sendo que, destas, 42 versam sobre situação prisional. As decisões sobre temas diversos foram excluídas do filtro

⁴⁴⁸ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America's prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 28.

⁴⁴⁹ C.f. como exemplo: GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e direitos humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010; VIEIRA, Oscar Vilhena (coord). **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil**: institucionalização e política. São Paulo: Direito GV, 2013; LASCALA, Maria Carolina Florentino. **A corte interamericana de Direitos Humanos e a implementação de políticas públicas brasileiras**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/98940>. Acesso em: 13 mar. 2020; REGO, Natasha Karenina de Sousa. **O caso Urso Branco**: decisão internacional e políticas públicas. Dissertação (Mestrado em Direito e Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Faculdade de Direito, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/194041>. Acesso em: 02 mar. 2020.

temático proposto, a saber: caso Gomes Lund e outros⁴⁵⁰ (direito à verdade e memória), caso Tavares Pereira e outros⁴⁵¹ (proteção a patrimônio cultural), caso Favela Nova Brasília⁴⁵² (violência policial) e casos dos Povos *Yanomami*, *Ye'kwana* e *Munduruku*⁴⁵³ (indígenas). Ademais, diante da diferença entre o regime jurídico prisional e as unidades de internação socioeducativa, optou-se pela exclusão das decisões sobre esta última. Nesse sentido, houve a retirada das resoluções de uma unidade situada no estado do Espírito Santo⁴⁵⁴ e outra em São Paulo⁴⁵⁵. A lista de casos a serem submetidos a estudo foi, então, consolidada em 28 resoluções sistematizadas em ordem cronológica decrescente, a saber:

1. Corte IDH. Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário do Curado, Complexo Penitenciário de Pedrinhas e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil. Medidas Provisórias. Resolução da presidenta da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 20 de abril de 2021.

⁴⁵⁰ CORTE IDH. **Assunto Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) a respeito do Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 15 de julho de 2009.

⁴⁵¹ CORTE IDH. **Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil**. Medidas provisórias. Adoção de medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 24 de junho de 2021.

⁴⁵² CORTE IDH. **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**. Solicitação de medidas provisórias e supervisão de cumprimento de sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de junho de 2022.

⁴⁵³ CORTE IDH. **Assunto membros dos povos indígenas Yanomami, Ye'kwana e Munduruku a respeito do Brasil**. Adoção de medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 01 de julho de 2022.

⁴⁵⁴ CORTE IDH. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 15 de novembro de 2017; CORTE IDH. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 23 de junho de 2015; CORTE IDH. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 26 de setembro de 2014; CORTE IDH. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 29 de janeiro de 2014; CORTE IDH. **Assunto da Unidade de Internação de Socioeducativa em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de agosto de 2013; CORTE IDH. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 20 de novembro de 2012; CORTE IDH. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 1º de setembro de 2011; CORTE IDH. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 26 de julho de 2011; CORTE IDH. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativas em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de fevereiro de 2011.

⁴⁵⁵ CORTE IDH. **Assunto dos adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da Fundação Casa em relação à República Federativa do Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de novembro de 2008; CORTE IDH. **Assunto dos adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da Fundação Casa em relação à República Federativa do Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 10 de junho de 2008; CORTE IDH. **Assunto dos adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da Fundação Casa**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 03 de julho de 2007; CORTE IDH. **Assunto dos adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da Fundação CASA**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 04 de julho de 2006; CORTE IDH. **Assunto dos adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da Fundação Casa**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 30 de novembro de 2005; CORTE IDH. **Assunto dos adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da Fundação Casa**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de novembro de 2005.

2. Corte IDH. Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de outubro de 2019.
3. Corte IDH. Assunto do Complexo Penitenciário Curado em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de novembro de 2018.
4. Corte IDH. Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018.
5. Corte IDH. Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Ordem Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de março de 2018.
6. Corte IDH. Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 15 de novembro de 2017.
7. Corte IDH. Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 31 de agosto de 2017.
8. Corte IDH. Assunto de certos centros penitenciários em relação ao Brasil: Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário de Curado, Complexo Penitenciário Pedrinha e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017.
9. Corte IDH. Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017.
10. Corte IDH. Assunto do Complexo Penitenciário Curado em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 23 de novembro de 2016.
11. Corte IDH. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de novembro de 2015.
12. Corte IDH. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 7 de outubro de 2015.
13. Corte IDH. Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Ordem Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de novembro de 2014.
14. Corte IDH. Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de maio de 2014.
15. Corte IDH. Assunto da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de agosto de 2011.
16. Corte IDH. Assunto da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução do presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 26 de julho de 2011.
17. Corte IDH. Assunto da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de novembro de 2009.
18. Corte IDH. Assunto da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de agosto de 2009.
19. Corte IDH. Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de novembro de 2008.
20. Corte IDH. Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos

- Humanos da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 10 de junho de 2008.
21. Corte IDH. Assunto da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2 de maio de 2008
 22. Corte IDH. Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 30 de setembro de 2006.
 23. Corte IDH. Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de julho de 2006.
 24. Corte IDH. Assunto da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de setembro de 2005.
 25. Corte IDH. Assunto da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 7 de julho de 2004.
 26. Corte IDH. Assunto da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de abril de 2004.
 27. Corte IDH. Assunto da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 29 de agosto de 2002.
 28. Corte IDH. Assunto da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002.

Dessa lista, é importante destacar que não foram selecionados os casos, ainda que relevantes, que foram objeto de medidas cautelares na CIDH, mas que ainda não foram objeto da concessão de tutela de urgência na Corte IDH, diante da dificuldade de localização de material acerca desses casos. Como exemplo, menciona-se a situação do Presídio Evaristo de Moraes, no Rio de Janeiro, que teve a sua medida cautelar outorgada em 05 de fevereiro de 2020⁴⁵⁶ e, em dezembro de 2022, foi remetido à Corte IDH⁴⁵⁷. Até a data de depósito da presente pesquisa, a medida provisória pleiteada não foi ainda apreciada pelo referido tribunal.

Para melhor delimitação dos quadros a serem objeto de estudo, detectou-se a necessidade de agrupamento das decisões, conforme o estabelecimento prisional a que se referem. Consolida-se a análise em sete situações prisionais, a saber:

- a) Situação de Urso Branco (RO);
- b) Situação da Penitenciária de Araraquara (SP);

⁴⁵⁶ CIDH. **Resolução n. 40/19, Medida Cautelar n. 379/19**, Penitenciária Evaristo de Moraes a respeito do Brasil. 07 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/40-19MC379-19-BR-PT.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020.

⁴⁵⁷ CIDH. **Comunicado de imprensa**: a CIDH solicita à Corte Interamericana de Direitos Humanos medidas provisórias a favor de pessoas privadas de liberdade no Brasil. Washington, 28 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2022/285.asp>. Acesso em: 28 dez 2022.

- c) Situação do Complexo do Curado (PE);
- d) Situação de Pedrinhas (MA);
- e) Situação de Plácido Sá Carvalho (RJ).

Para a realização do estudo de caso foram consultadas outras fontes, sendo o referido estudo enriquecido a partir de outras fontes, como relatórios de órgãos estatais, ONGs locais e internacionais e estudos acadêmicos.

De forma geral, as pesquisas sobre as medidas provisórias dos casos prisionais do Brasil têm se concentrado no impacto das resoluções da Corte IDH nos estados demandados. Em levantamento bibliográfico realizado, verificam-se, por exemplo, os trabalhos de Giunchetti⁴⁵⁸, Vilhena⁴⁵⁹, Schirmer⁴⁶⁰, Nascimento⁴⁶¹, Lascala⁴⁶² e Rego⁴⁶³, entre outros.

Por sua vez, a presente proposta traça um caminho complementar ao tentar entender se o método adotado pela Corte IDH é adequado para lidar com o regime jurídico das urgências. Para atender a esse fim, sem dúvidas, as pesquisas anteriores trazem significativos aportes. Também é importante reconhecer que o recorte eleito tem as suas vantagens, mas apresenta alguns problemas e possíveis pontos cegos. Isso porque há medidas provisórias prisionais relevantes em relação a outros países⁴⁶⁴. Estas são indicadas e consideradas, mas não sem aprofundamento.

⁴⁵⁸ GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010.

⁴⁵⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena (coord). **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de Direitos Humanos no Brasil**: institucionalização e política. São Paulo: Direito GV, 2013.

⁴⁶⁰ SCHIRMER, Julia Barros. **A mobilização transnacional do direito e o sistema interamericano de Direitos Humanos**: o caso Aníbal Bruno. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

⁴⁶¹ NASCIMENTO, Marília Monteiro. **Os “chaveiros” e as violações aos Direitos Humanos no Complexo Prisional do Curado** – Recife/PE. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

⁴⁶² LASCALA, Maria Carolina Florentino. **A corte interamericana de Direitos Humanos e a implementação de políticas públicas brasileiras**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/98940>. Acesso em: 13 mar. 2020.

⁴⁶³ REGO, Natasha Karenina de Sousa. **O caso Urso Branco**: decisão internacional e políticas públicas. Dissertação (Mestrado em Direito e Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Faculdade de Direito, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/194041>. Acesso em: 02 mar. 2020.

⁴⁶⁴ A título exemplificativo: CORTE IDH. **Assunto do povo indígena Sarayaku a respeito do Equador**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de junho de 2005; CORTE IDH. **Assunto das Penitenciárias de Mendoza a respeito da Argentina**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2004; CORTE IDH. **Caso Vélez Loor vs. Panamá**. Adoção de medidas urgentes. Resolução da Presidenta de la Corte Interamericana de Direitos Humanos de 26 de maio de 2020.

Ademais, a opção pela exclusão da análise das medidas provisórias sobre as unidades do socioeducativo se deve à necessidade de não tratar esse assunto com o mesmo olhar voltado para o sistema prisional. Apesar de se tratar também de um quadro geral de pessoas privadas de liberdade, os adolescentes não sofrem a imposição de pena; de modo que há a necessidade de um olhar diferenciado em relação à sua situação. Tanto é assim que, no âmbito da CIDH, os temas são submetidos a relatorias diferentes.

Como já alertado na introdução, não é objeto desta pesquisa a atuação da CIDH na fase preliminar do regime jurídico de urgência, por meio da adoção das medidas cautelares que ainda não foram convertidas em medidas provisórias da Corte IDH. A opção metodológica se justifica em razão de o estudo proposto se dedicar ao modo como a Corte e as partes se comportam quando a jurisdição de urgência é acionada.

Por fim, com o escopo de garantir a uniformização, foi adotado o seguinte padrão de análise das decisões em cascata relacionadas a cada situação estudada. Inicialmente, faz-se breve descrição do cenário penitenciário que deu ensejo à adoção da medida provisória sobre determinado ambiente de privação de liberdade. Na sequência, passa-se ao mapeamento das respostas institucionais da Corte IDH por meio do estudo das decisões em cascata em espécie. Busca-se observar e referir quais são os principais bloqueios institucionais detectados (em geral, vinculados à prática de tortura e submissão a tratamento degradante), bem como o perfil dos peticionários e a postura de reação do Estado (União e Estado-Federado em questão). Após, analisa-se se a intervenção da Corte IDH deu ensejo ou contribuiu para a construção/aprimoramento de uma política pública dirigida ao tratamento do bloqueio institucional detectado, com a construção de um “plano de ação” (ou Pacto de Melhorias) e se houve mesas dialógicas ou outras formas de solução consensuais. Será apurado se houve e qual o papel das audiências públicas eventualmente realizadas, bem como se pode ser aludida a participação de outros atores do processo (Sociedade Civil, Academia, Ministério Público, Defensorias Públicas).

Faz-se, ainda, um levantamento sobre eventual adoção de um mecanismo de coordenação local e as suas características. Ao final, quando aplicável, serão registrados os problemas e desafios para o levantamento da jurisdição.

A seguir, este capítulo abordará as duas situações em que as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil foram adotadas: o caso do Presídio de Urso Branco e o caso das Penitenciárias de Araraquara. No capítulo subsequente, serão sistematizados os estudos dos casos que ainda estão sob supervisão internacional: Complexo Penitenciário São Luís

(anteriormente Pedrinhas), Complexo Penitenciário do Curado e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.

3.2 As medidas provisórias em que a supervisão internacional já foi levantada: a situação precursora relativa ao Presídio de Urso Branco

A primeira medida provisória da Corte Interamericana em relação ao Brasil ocorreu no caso do Presídio Urso Branco, em junho de 2002⁴⁶⁵. Depois de quatro anos do depósito do instrumento de aceitação da competência contenciosa do tribunal, a Corte IDH recebeu uma provocação da CIDH para determinar uma providência em relação ao Brasil. O caso marcou, então, o início dos litígios brasileiros na arena judicial interamericana⁴⁶⁶.

A “Casa de Detenção José Mário Alves da Silva”, situada na capital Porto Velho, cidade de Rondônia⁴⁶⁷, é também conhecida como “Presídio de Urso Branco”. A nomenclatura é simbólica da violência. Braga Neto⁴⁶⁸, egresso do sistema carcerário rondoniense, relembra, em suas memórias, que “(...) chamam-no de Urso Branco em analogia ao abraço do urso polar, que quando abraça a sua presa não solta mais (...)”⁴⁶⁹. Por isso, explica que a simples perspectiva de ser transferido para aquela prisão gerava, na percepção das pessoas privadas de liberdade em Rondônia, uma espécie de “síndrome do urso branco”, na qual todos temiam, “mesmo os mais fortes e violentos”⁴⁷⁰.

Criado em 1996, com capacidade máxima para o público de 360 pessoas privadas de liberdade⁴⁷¹, a unidade foi pensada para funcionar como uma casa de detenção, com foco na

⁴⁶⁵ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002.

⁴⁶⁶ Vale lembrar que o julgamento do primeiro caso contencioso propriamente dito só ocorreria quatro anos depois, na sentença Ximenes Lopes, em 2006. O caso foi submetido à Corte IDH em 1º de outubro de 2004, sendo que, após o procedimento judicial de conhecimento, a sentença foi proferida em 04 de julho de 2006. C.f. CORTE IDH. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. Sentença de 4 de julho de 2006. Serie C No. 149.

⁴⁶⁷ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002.

⁴⁶⁸ O autor escreveu um livro biográfico intitulado “Urso Branco: porta do inferno”. Neste, ele relata suas memórias do carcer, vivenciada no Presídio Ênio Nogueira, no estado de Rondônia. Apesar de não ter vivenciado a situação da Penitenciária de Urso Branco especificamente, as suas memórias ambientam o clima nas prisões do estado, reverberando as vozes de vários outros presos que passaram por Urso Branco e depois foram transferidos para outras unidades prisionais. Além disso, relata como o simbolismo de “Urso Branco” causava um temor e revolta em toda população prisional, o que demonstra que o impacto daquele ambiente extrapolava as suas próprias grades e os que eram diretamente afetados. Em sua perspectiva, para os presos do Estado, a simples possibilidade de ser transferido para Urso Branco representava estar à beira do abismo, em um verdadeiro “portal do inferno”. C.f. BRAGA, Jorge Paulo de Freitas. **Urso Branco: a porta do inferno**. Porto Velho: ABG, 2006.

⁴⁶⁹ *Ibid*, p. 96

⁴⁷⁰ *Ibid*, p. 96.

⁴⁷¹ Segundo a Lei de Execuções Penais, as casas de detenção seriam reservadas a receber os presos que ainda não tivessem condenações com trânsito em julgado, de forma a mantê-los separados daqueles com julgamento definitivo, já em etapa de cumprimento de pena.

recepção de presos provisórios. Contudo, houve um desvio da finalidade inicial, sendo que o espaço de privação de liberdade passou a receber as pessoas em situação de prisão, independentemente do *status* do processo penal⁴⁷². Além disso, diante do déficit de vagas nos estados e do baixíssimo nível de interiorização dos presídios, Urso Branco passou a concentrar mais pessoas do que a sua capacidade permitia, enfrentando uma situação crescente de superlotação. Somados a esse problema, a unidade tinha baixíssimo número de agentes penitenciários e/ou outros profissionais encarregados de segurança e disciplina⁴⁷³; as estruturas de detenção eram inóspitas, insalubres e inseguras, sendo que, no decorrer de 2001 a 2002, o estado perdeu o controle do que ocorria em seu interior.

Mesmo após a vigência das medidas provisórias, a unidade prisional vivenciou algumas rebeliões⁴⁷⁴ e o agravamento da situação de violência. Em 2006, Urso Branco passou por reformas promovidas pelo Poder Executivo⁴⁷⁵. Foi erguida uma nova ala, o que gerou 96 vagas, fazendo com que a capacidade máxima da unidade fosse para 456 presos. A reforma, inspirada em outras obras arquitetônicas de outras regiões do Brasil, não levou em conta as especificidades climáticas do estado de Rondônia, situado em região de clima tropical úmido. Assim, a estrutura de ventilação fez com que a nova ala construída fosse batizada como “celas-cofre”, em razão do forte calor proporcionado. Assim, houve a necessidade de nova reforma, para readequação, o que ocorreu após a interdição do presídio.

3.2.1 Mapeamento da resposta institucional da Corte IDH por meio de medidas provisórias

No caso Urso Branco, a Corte IDH respondeu à situação de crise e risco de dano irreparável às pessoas privadas de liberdade por meio do seu mecanismo de tutelas de urgência: as medidas provisórias.

A análise pormenorizada das respostas institucionais da Corte IDH demonstra a complexidade da situação e do procedimento que foi sendo moldado a fim de mapear as causas dos problemas, os caminhos possíveis e os limites da atuação do tribunal internacional. Não é

⁴⁷² COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE PORTO VELHO; JUSTIÇA GLOBAL. **Presídio Urso Branco**: a institucionalização da barbárie. 2007. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2007-Urso-Branco.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020, p. 11.

⁴⁷³ Há menção à atuação de policiais militares na segurança do presídio.

⁴⁷⁴ *Ibid*, p. 11.

⁴⁷⁵ GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as instituições domésticas - o caso do presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010.

possível entender as opções eleitas pelo tribunal internacional sem olhar para a interação entre os atores envolvidos, as questões que foram priorizadas, as estruturas e arranjos desenvolvidos (como a determinação de criação de um mecanismo nacional para coordenação e supervisão das medidas) e, ainda, o motivo pelo qual se determinou o levantamento das medidas.

Como ponto de partida, o procedimento desenvolvido no caso Urso Branco para responder à situação de grave risco à vida e à integridade física das pessoas privadas de liberdade se amoldou ao método dos processos estruturais, tendo em vista os inúmeros elementos essenciais detectados. Primordialmente, a Corte IDH buscava promover uma reforma estrutural nas práticas, cultura e no próprio estabelecimento prisional, de forma a responder aos principais bloqueios institucionais: superlotação, más condições carcerárias e generalizada situação de insegurança diante da negligência, das citadas más condições e da eclosão de rebeliões.

Em Urso Branco, a reforma estrutural almejada foi formatada em duas estratégias de litígio pelos peticionários: pedido de medidas cautelares (posteriormente convertidas em medidas provisórias) e um pedido de reconhecimento de responsabilidade internacional em face das violações.

Inicialmente, após uma violenta rebelião, instaurou-se uma situação de risco iminente e extremo à vida e à integridade física dos presos daquela unidade prisional. Por isso, as organizações da sociedade civil (Comissão Justiça e Paz de Rondônia e Justiça Global)⁴⁷⁶ articularam-se para provocar os mecanismos de tutelas de urgência do sistema interamericano, tendo em vista o risco de danos irreparáveis caso se aguardasse a exigência de prévio esgotamento dos recursos internos para acessar o sistema de petições individuais pela via ordinária de responsabilização internacional.

A iniciativa abriu caminho a um procedimento de supervisão provisório e precário da Corte IDH. Sem prejuízo, os peticionários também provocaram a via tradicional reparatória posteriormente⁴⁷⁷. Contudo, a expectativa de demora na tramitação e o agravamento do cenário no presídio criaram um ambiente para que os pedidos de reformas estruturais fossem tratados no próprio procedimento das tutelas de urgência. Isso fez com que esse espaço desenvolvesse uma experiência rica na adoção de medidas estruturais no curso das medidas provisórias. Por outro lado, é inegável que o caso deu ensejo a um inchaço do mecanismo de tutelas de urgência,

⁴⁷⁶ COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE PORTO VELHO; JUSTIÇA GLOBAL. **Presídio Urso Branco**: a institucionalização da barbárie. 2007. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2007-Urso-Branco.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

⁴⁷⁷ *Ibid.*

além de consolidar a possibilidade de antecipação da tutela de conhecimento pretendida. Por se tratar de um ponto ilustrativo da fase de transição de paradigmas procedimentais, é possível perceber a tensão criada entre os juízes e as partes a cada resolução editada no curso da experiência de Urso Branco. Sem dúvidas, a cada etapa de supervisão e decisão, a Corte IDH se via diante da preocupação com a amplitude de sua atuação a partir de uma tutela de urgência. Além disso, a busca pela obtenção de resultados concretos e para descobrir um caminho para impactar a realidade local algumas vezes se chocava com o risco de uma providência inócua e incapaz de mobilizar a agenda local.

A seguir, são analisadas algumas características essenciais encontradas na atuação da Corte IDH que indicam a conformação do procedimento das medidas provisórias em um processo estrutural tutelar de urgência (além do seu caráter inicialmente cautelar). São estabelecidos, também, os limites e encurtamentos enfrentados nesse processo de conformação, que trouxe limitações à eventual capacidade de reforma estrutural.

3.2.2 Os bloqueios institucionais que deram ensejo à situação de grave risco: tortura, critério ambíguo sobre o confinamento em solitária e superlotação carcerária

Ao analisar o caso de Arkansas, Owen Fiss preleciona que o litígio (e suas inúmeras fases) endereçou três grandes bloqueios institucionais, a saber: a ocorrência de tortura e outras formas de tratamento “incomum” contra os presos (situação que no Direito Internacional é categorizada como tratamento cruel, desumano ou degradante), a ausência de critérios claros sobre o confinamento em solitária e, ainda, a superlotação carcerária⁴⁷⁸. Esses mesmos bloqueios estão, com mais ou com menos destaque, presentes também nos demais litígios estruturais prisionais dos países da América do Sul, tal como descrito no segundo capítulo.

É inegável a existência de paralelos entre os bloqueios institucionais do caso Urso Branco e do litígio em Arkansas, apesar de inexistir menção em qualquer uma das resoluções da Corte IDH acerca da inspiração na abordagem proposta pelo juiz Henley, em relação ao formato de adjudicação.

4.2.3 A invisibilidade do problema sobre a discriminação racial no caso Urso Branco

⁴⁷⁸ FISS, Owen. To make the Constitution a living Truth: four lectures on the structural injunction. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais**. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 32.

Diferentemente dos litígios estruturais norte-americanos, em Urso Branco não há claro debate sobre a tensão racial no sistema prisional de Rondônia.

Na pesquisa de Rego, há menção *en passant* em uma nota de rodapé, sem elaboração mais profunda sobre o perfil racial da população prisional em Urso Branco. A propósito, destaca-se:

A população do presídio Urso Branco é formada em sua maioria por homens jovens negros ou pardos, de 18 a 30 anos, com baixo nível de escolaridade – possuem o ensino fundamental incompleto. Os delitos mais comuns estão relacionados a crimes contra o patrimônio e ao tráfico de drogas⁴⁷⁹.

No material coletado não há uma análise consistente que demonstre a existência de impacto do encarceramento em massa na população negra rondoniense, no caso do Presídio de Urso Branco. Não foi localizada menção expressa por parte dos peticionários nem identificação dessa questão nos levantamentos de dados realizados pelo estado e pelo mecanismo de supervisão e coordenação. Tampouco há informações sobre a identidade racial das vítimas que perderam a vida em Urso Branco. Em especial se se considerar o quadro geral no Brasil, é importante destacar que a ausência da abordagem da questão não significa que o problema não exista, mas possivelmente que ele não foi eleito como prioridade pelas partes. Tendo em vista que a questão dos impactos da segregação racial é um elemento fundante e fator de mobilização nos litígios estruturais norte-americanos, infere-se que no Brasil os primeiros litígios não permitem a mesma observação.

Assim, percebe-se certa invisibilização da questão da violência e discriminação racial no curso do caso, o que é um dado interessante para comparar com os casos que se seguiram, bem como com a atual centralidade da temática a partir da inserção na agenda sobre o impacto do encarceramento em massa em relação à população negra no Brasil⁴⁸⁰.

3.2.4 A situação de grave risco

⁴⁷⁹ REGO, Natasha Karenina de Sousa. **O caso Urso Branco**: decisão internacional e políticas públicas. Dissertação (Mestrado em Direito e Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Faculdade de Direito, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/194041>. Acesso em: 02 mar. 2020.

⁴⁸⁰ CIDH. **Audiência pública**. Sistema Penal e denúncias de violações de direitos das pessoas afrodescendentes no Brasil. 172º período de Sessões. Kingston, 09 de maio de 2019. Disponível em: <https://youtu.be/ntRz4KZcXyo>. Acesso em: 20 jan. 2020.

O marco fático da tutela de urgência no caso Urso Branco é composto de uma série de fatos constitutivos de violações à CADH ocorridas entre 2002 e 2011 e noticiadas pelos peticionários à Corte IDH, com pedido de providências.

Em 1º de janeiro de 2002, uma violenta rebelião com alto índice de letalidade serviu como estopim para deflagrar as tutelas de urgência no sistema interamericano. Tal evento resultou em um número estimado de 27 mortes, após 18 horas de conflito entre os presos. As autoridades responsáveis pela segurança do presídio apenas intervieram no dia seguinte ao início da rebelião. Segundo o apurado, desde o ano anterior Urso Branco vivenciava uma situação de tensão latente, tendo em vista que a superlotação, as condições insalubres e o abandono estatal permitiram que se espalhasse um clima de insegurança e violência entre os presos, sendo que o estado não cumpria com o seu dever de garante⁴⁸¹.

Por um lado, vários presos pertencentes a grupos vulneráveis e ameaçados de morte estavam sendo mantidos no “seguro” (celas reservadas à proteção de pessoas ameaçadas), de forma precária e sem perspectiva de melhora. Outros (geralmente os que eram representativos das lideranças nas relações de poder local) detinham privilégios e eram conhecidos como “celas livres”, por possuírem trânsito pela unidade prisional, em razão da confiança da gestão prisional e por ocuparem postos de trabalho relacionados a limpeza e alimentação⁴⁸². Nos vários relatórios enviados, foi constatado que os presos mantinham várias armas escondidas em seu poder, não havia separação entre os presos provisórios e aqueles em cumprimento de pena (com condenação transitada em julgado), sendo que as disputas internas se mantinham acirradas, sem controle ou proteção efetiva por parte do estado.

Em dezembro de 2001, o juiz da execução penal decidiu tentar uniformizar o tratamento dado aos internos, determinando que os “celas livres” (presos que transitavam livremente) fossem alocados nos pavilhões (com mais restrição da possibilidade de circulação) e os presos mantidos no “seguro” também deveriam retornar às celas convencionais. A gestão prisional, após infrutífera tentativa de alertar o Judiciário sobre os riscos de colocar a decisão em prática, acabou por cumprir a ordem no primeiro dia do ano de 2002. Assim, quando os presos de perfis diversos foram misturados nas celas, houve a eclosão de uma grande rebelião, que resultou em elevadíssimo número de mortes (previsíveis e devidamente alertadas ao órgão decisor, mas não

⁴⁸¹ MORAIS, Marielli de Melo. A Corte Interamericana de Direitos Humanos: uma análise de suas decisões no caso Urso Branco. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Belo Horizonte, v. 2, pp. 556-597, 2008, 22 mar. 2010. Disponível em: www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/Marielli%20DH.pdf. Acesso em: 9 jan. 2020.

⁴⁸² COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE PORTO VELHO; JUSTIÇA GLOBAL. **Presídio Urso Branco**: a institucionalização da barbárie. 2007. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2007-Urso-Branco.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020, p. 13.

devidamente prevenidas pelos agentes do estado oriundos do Poder Executivo e do Judiciário). Na ocasião, essa foi considerada uma das mais sangrentas rebeliões do período desde o massacre do Carandiru.

Nesse sentido, o evento inaugural do pedido de medidas provisórias refere-se justamente a mortes e atentado à integridade física das pessoas privadas de liberdade, no episódio da referida violenta rebelião ocasionada em janeiro de 2002.

Sem retomar integralmente o controle do estabelecimento, em fevereiro foram localizados três corpos no subsolo da cela 19⁴⁸³. Diante da ausência de providências efetivas pelo estado, a ONG Justiça Global e a Comissão Justiça e Paz de Rondônia enviaram, em 04 de março de 2020, um pedido de medidas cautelares à Comissão Interamericana, diante da situação de grave risco à vida e à integridade da coletividade das pessoas privadas de liberdade em Urso Branco.

Em 14 de março de 2002, 10 dias após o protocolo do pedido, a CIDH adotou as medidas cautelares, baseada no art. 25 do seu regulamento⁴⁸⁴.

Mesmo com a vigência das medidas cautelares, o clima de instabilidade continuou a gerar mortes violentas. Em seu relatório, os peticionários mencionam que

(...) nos meses de abril e maio de 2002, novos assassinatos extremamente violentos ocorreram: Valdir Crispim de Macedo (em 14 de abril, morto com cerca de 50 golpes de “chuços”), Reginaldo de Mendonça de Oliveira (em 2 de maio, morto no pátio do presídio, com vários golpes de “chuços”), Francisco Néri da Conceição (em 3 de maio), Miguel Figueredo de Souza (em 10 de maio, esquartejado)⁴⁸⁵.

Em razão de tais fatos e diante de as medidas cautelares da CIDH não terem surtido o efeito desejado, em 13 de maio de 2002 os peticionários requereram que aquele órgão provocasse a Corte IDH para a judicialização da demanda de urgência, por meio de uma medida provisória. Em 06 de junho de 2002, no primeiro dia do período de sessão do tribunal, a CIDH solicitou uma medida provisória em favor dos internos de Urso Branco. O pedido foi acatado no último dia daquele período de sessões, em 18 de junho de 2002. A partir de então, a Corte

⁴⁸³ COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE PORTO VELHO; JUSTIÇA GLOBAL. **Presídio Urso Branco**: a institucionalização da barbárie. 2007. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2007-Urso-Branco.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020, p. 14.

⁴⁸⁴ Em 2002, as medidas cautelares não eram publicadas em informes autônomos, como atualmente é feito. A publicidade era garantida pela inclusão da informação no capítulo III do Informe Anual da CIDH, apresentado à Assembleia Geral da OEA. C.f. CIDH. **Informe Anual da Comissão Interamericana sobre Direitos Humanos**, 2002. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/indice.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020, item C.1.

⁴⁸⁵ COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE PORTO VELHO; JUSTIÇA GLOBAL. **Presídio Urso Branco**: a institucionalização da barbárie. 2007. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2007-Urso-Branco.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020, p. 14.

passa a realizar um monitoramento bem próximo da situação, exigindo do Estado a adoção de várias providências. Uma análise detalhada de tais medidas será realizada nos itens subsequentes.

3.2.5 Características gerais das medidas provisórias adotadas

No caso Urso Branco, não foi suficiente a edição de uma única ordem judicial. A Corte adotou o método de “decisões em cascatas”, típicos de processos estruturais. Conforme se verifica no mapeamento das decisões, a Corte IDH editou o total de 10 resoluções sobre as medidas a serem adotadas para fazer cessar a situação de risco, que podem ser organizadas sobre a seguinte classificação, conforme o conteúdo do ponto resolutivo:

- 01 (uma) resolução sobre a adoção inicial de medidas provisórias⁴⁸⁶
- 05 (cinco) resoluções de manutenção/ampliação/monitoramento das medidas provisórias adotadas
- 01 (uma) resolução de manutenção da medida adotada concomitantemente com uma convocação de audiência pública
- 02 (duas) resoluções exclusivamente para convocação de audiência pública/monitoramento
- 01 (uma) resolução de levantamento das medidas provisórias

As medidas provisórias estiveram em vigor por nove anos, no período compreendido entre 18 de junho de 2002⁴⁸⁷ e 25 de agosto de 2011⁴⁸⁸, conforme a data da decisão de levantamento.

Paralelamente ao procedimento para a concessão de tutela de urgência, a demanda de mérito para apuração da responsabilidade internacional do Estado foi submetida em 05 de junho de 2002, tendo sido protocolado como “PET 394/02”, com *status* ainda pendente na fase pré-judicial na CIDH⁴⁸⁹. Em 21 de outubro de 2006, a Comissão editou o Relatório n. 81/06 do caso, reconhecendo a admissibilidade da demanda⁴⁹⁰. Então, o caso foi submetido à etapa de mérito, sendo arquivado no ano de 2022.

⁴⁸⁶ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002.

⁴⁸⁷ *Ibid.*

⁴⁸⁸ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de agosto de 2011.

⁴⁸⁹ CIDH. **Relatório n. 81/06, Petição n. 394/02**, Admissibilidade, Internos do Presídio Urso Branco/Rondônia vs. Brasil. 21 de outubro de 2006. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2006port/BRASIL.394.02port.htm>. Acesso em: 08 mar. 2020.

⁴⁹⁰ CIDH. **Relatório n. 81/06, Petição n. 394/02**, Admissibilidade, Internos do Presídio Urso Branco/Rondônia vs. Brasil. 21 de outubro de 2006. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2006port/BRASIL.394.02port.htm>. Acesso em: 08 mar. 2020.

3.2.5.1 Fatos supervenientes à adoção da primeira medida provisória que passaram a integrar o marco de violações nas resoluções seguintes

Após a adoção da primeira resolução, no curso da vigência das medidas provisórias, o presídio enfrentou o agravamento da situação de conflito por causa de outros eventos violentos, como a rebelião de seis dias ocorrida em 2004, iniciada em um dia de visitas⁴⁹¹. Com o advento da morte violenta de presos e atentados à integridade física, ocasionada por outros internos, significativo número de familiares foi mantido como reféns, além de ter ocorrido a destruição parcial do presídio. Como reivindicação, os presos pleiteavam a exoneração do diretor do presídio e a negociação com o Governador do estado. Após a adoção de um termo de acordo, a rebelião foi encerrada⁴⁹².

Uma nova rebelião de 105 presos teve lugar em 02 de maio de 2005, novamente reivindicando melhores condições carcerárias, em especial o atendimento médico. Na ocasião, uma das pessoas em situação de prisão foi baleada por um agente penitenciário. Posteriormente, em 04 de novembro de 2005, houve tentativa coletiva de fuga, seguida de rebeliões em novembro e dezembro.

Uma nova rebelião se deu em 1º de outubro de 2006, em razão de a administração do presídio ter descoberto a existência de um túnel, que provavelmente ensejaria fugas coletivas. No momento da abordagem, houve reação de alguns internos que, em posse de armas de fogo, teriam tomado agentes penitenciários como reféns. A polícia militar foi convocada a intervir, sendo que no curso da tentativa de retomada do controle do presídio, os presos rebelados teriam invadido outros espaços e atacado membros de grupos rivais, resultando em um óbito e seis internos feridos. Após o controle da situação por meio de negociação entre as forças de segurança e os insurgentes, a Secretaria de Administração Prisional adotou a chamada “Operação Pente Fino”⁴⁹³, com o fim de realizar a revista em todas as pessoas privadas de liberdade, em busca da apreensão de armas. Segundo relatado pelos presos, no curso dessa operação e em retaliação pelas apreensões, as pessoas privadas de liberdade que lá estavam passaram a ser submetidas a sessões de castigos humilhantes e tortura, por ordem da direção do presídio.

⁴⁹¹ COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE PORTO VELHO; JUSTIÇA GLOBAL. **Presídio Urso Branco**: a institucionalização da barbárie. 2007. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2007-Urso-Branco.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020, p. 17.

⁴⁹² *Ibid.*

⁴⁹³ *Ibid.*

Como punição pela rebelião, todos os presos foram proibidos de receber visitas nos dias subsequentes. Então, os familiares, em protesto, fizeram uma manifestação na porta do presídio, sendo recebidos com “balas de borracha”, o que ocasionou lesões corporais em alguns deles⁴⁹⁴. As denúncias do ocorrido foram encaminhadas pela Ordem dos Advogados do Brasil para o Ministério Público do Estado de Rondônia, com a instauração de inquérito para fins de investigação⁴⁹⁵. Com a instabilidade da situação no presídio, ainda nos meados de outubro do ano de 2006, houve nova ameaça de rebelião e homicídios de alguns internos, como aviso para a cessação das sessões de tortura que vinham sendo realizadas como meio para a retomada do controle do presídio pelo Estado.

Em decorrência das denúncias apresentadas, foi instaurada uma comissão administrativa de sindicância pela Secretaria de Administração Prisional, que concluiu pelo envolvimento de três agentes penitenciários e dois diretores de Urso Branco⁴⁹⁶.

Foi nessa mesma época que a CIDH aprovou o Relatório de Admissibilidade do caso Urso Branco, submetendo-o à etapa de mérito⁴⁹⁷. Até a presente data não há notícia da publicação de um informe de mérito, nem de que a CIDH tenha submetido o caso à Corte IDH⁴⁹⁸.

Em julho de 2007, teve início nova rebelião, com a manutenção de dois agentes penitenciários como reféns. Segundo o apurado pelo juiz da execução penal, a situação foi controlada pelo Grupo de Intervenção Rápida (GIR), com o resgate dos reféns. Mesmo depois de dominados, os presos foram direcionados para a quadra, local onde sofreram torturas, sendo alvejados com armas não letais. Um dos internos foi alvejado na cabeça por agente do estado quando se encontrava rendido de costas, vindo a falecer na ocasião. Em razão do ocorrido, outros dois diretores da Penitenciária foram afastados e proibidos de ingressar em Urso Branco⁴⁹⁹.

⁴⁹⁴ COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE PORTO VELHO; JUSTIÇA GLOBAL. **Presídio Urso Branco**: a institucionalização da barbárie. 2007. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2007-Urso-Branco.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020, p. 17.

⁴⁹⁵ *Ibid.*

⁴⁹⁶ COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE PORTO VELHO; JUSTIÇA GLOBAL. **Presídio Urso Branco**: a institucionalização da barbárie. 2007. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2007-Urso-Branco.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

⁴⁹⁷ CIDH. **Relatório n. 81/06, Petição n. 394/02**, Admissibilidade, internos do Presídio Urso Branco/Rondônia vs. Brasil, 21 de outubro de 2006. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2006port/BRASIL.394.02.port.htm>. Acesso em: 08 mar. 2020.

⁴⁹⁸ Após o período em que a eventual adoção do informe fica em sigilo para que o Estado possa manifestar se irá ou não acatar as recomendações, o documento é publicado no sítio da CIDH, sendo que também consta informação expressa no sítio da CORTE IDH quando uma demanda de mérito é submetida à sua jurisdição.

⁴⁹⁹ COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE PORTO VELHO; JUSTIÇA GLOBAL. **Presídio Urso Branco**: a institucionalização da barbárie. 2007. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2007-Urso-Branco.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020, p. 37.

Esses fatos são ilustrativos, conforme destaca o informe da Justiça Global⁵⁰⁰, da transição de uma “política criminal de abandono estatal” (não cumprimento do dever de garantia da integridade física das pessoas que se encontravam submetidas ao poder do Estado) para uma política criminal de tortura e execução sumária, fundada na meta de “desarmamento e retomada do controle do presídio” (descumprimento do dever de respeito, além da continuidade da omissão no dever de garantia horizontal). Essa política fica evidente diante da extensa documentação enviada à Corte IDH, bem como ao fato de no curto espaço de um semestre, pelo menos quatro autoridades vinculadas ao estabelecimento penal tinham sido afastadas⁵⁰¹. Novos relatos de espancamentos de presos foram registrados em agosto de 2007⁵⁰².

3.2.5.2 Medidas adotadas pelo Estado independentemente de ordem da Corte IDH

Diante da situação enfrentada e das dificuldades de diálogo com as autoridades estatais, os peticionários provocaram o Ministério Público Federal, solicitando intervenção federal⁵⁰³. Em 2008, o Ministério Público protocolou o Pedido de Intervenção Federal perante o Supremo Tribunal Federal, autuado como “IF 5129/RO”⁵⁰⁴, ainda em tramitação⁵⁰⁵. Em 2018, em decisão monocrática que consolidou um relatório sobre o andamento do pedido de intervenção, o relator fez expressa menção de que o descumprimento parcial às medidas provisórias da Corte IDH deu ensejo ao pedido de intervenção federal⁵⁰⁶.

Apesar de ainda estar pendente uma decisão sobre os pedidos da Procuradoria Geral da República, a iniciativa fez com que o estado de Rondônia, pressionado, decretasse “estado de emergência”, mobilizando os atores locais para adoção de providências concretas aptas a resolverem a crise, evitando-se o caráter drástico de uma intervenção⁵⁰⁷.

⁵⁰⁰ *Ibid.*

⁵⁰¹ *Ibid.*

⁵⁰² *Ibid.*

⁵⁰³ GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010.

⁵⁰⁴ A consulta do andamento processual pode ser visualizada em: BRASIL. **STF. IF5129/RO**. Decisão monocrática, Relatora Ministra Carmen Lúcia. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315230818&ext=.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

⁵⁰⁵ BRASIL. **STF. IF 5129/RO**. Decisão monocrática, Relatora Ministra Carmen Lúcia. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315230818&ext=.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

⁵⁰⁶ *Ibid.*

⁵⁰⁷ GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010.

Então, a partir desse contexto do estado de emergência, o juiz da execução penal, após detalhada inspeção, determinou a “interdição parcial do presídio”, com base na Lei de Execução Penal (artigo 66, VIII da Lei 7.210/1984). Para tanto, o juiz estabeleceu prazos e medidas emergenciais para que o estabelecimento penal fosse submetido a reforma e readequação. Com a interdição parcial, proibiu-se a recepção de novos presos, sendo que essa medida permitiu a racionalização da população carcerária, reduzindo-se o índice de superlotação⁵⁰⁸.

Como efeito colateral, vários presos foram transferidos para outros estabelecimentos. O cenário do presídio de Urso Branco começou a melhorar, mas a situação dos demais estabelecimentos do estado agravou-se, tendo em vista que eles também tiveram acirrada a situação de superlotação⁵⁰⁹. Tal situação é reportada pelos peticionários à Corte IDH.

Defende Giunchetti⁵¹⁰ que o processo de reforma da Penitenciária de Urso Branco, o reconhecimento de um estado de emergência e o pedido de intervenção federal foram respostas domésticas não determinadas pela Corte e que tiveram impacto positivo na redução do risco à vida e à integridade física dos peticionários. Entre os anos de 2009 e 2010, houve redução do número de mortes⁵¹¹, indicador que foi levado em consideração pela Corte quando de sua atividade de supervisão de cumprimento.

3.2.5.3 O desfecho

Após a saída dos peticionários do mecanismo de coordenação, o restabelecimento do diálogo entre as partes, permitido pela convocação da segunda audiência pública na Corte IDH, permitiu também que fosse elaborado um acordo de melhorias mais abrangente, com o fim de buscar estabelecer uma política penitenciária ao estado de Rondônia, dando passos para a adequação dos estabelecimentos de privação de liberdade daquela unidade federativa com os parâmetros internacionais⁵¹². O desenho e a celebração do acordo de melhorias foram

⁵⁰⁸ *Ibid.*

⁵⁰⁹ REGO, Natasha Karenina de Sousa. **O caso Urso Branco**: decisão internacional e políticas públicas. Dissertação (Mestrado em Direito e Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Faculdade de Direito, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/194041>. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 114.

⁵¹⁰ GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as instituições domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010.

⁵¹¹ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de agosto de 2011.

⁵¹² REGO, Natasha Karenina de Sousa. **O caso Urso Branco**: decisão internacional e políticas públicas. Dissertação (Mestrado em Direito e Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Faculdade

viabilizados pela articulação do mecanismo de supervisão⁵¹³. A sua adoção deu-se pela via extrajudicial, não sendo formalizado como “acordo de solução amistosa” perante a Comissão Interamericana, tal como já havia sido celebrado em ocasiões anteriores⁵¹⁴.

Feita a celebração do acordo extrajudicial “Pacto de Melhorias”, o estado requereu o levantamento das medidas provisórias, com o consentimento dos peticionários⁵¹⁵. Então, tendo em vista os indicadores apresentados sobre a ausência de mortes no último ano e a adoção do acordo, a Corte IDH determinou o levantamento das medidas provisórias.

Depois do levantamento das medidas provisórias, houve certa desmobilização das autoridades locais e dos holofotes, sendo que o acordo de melhorias não veio a ser implementado em sua integralidade. Paulatinamente, com o incremento da situação de encarceramento em massa no Brasil na última década, os avanços conquistados foram sendo perdidos e em outubro de 2015 uma nova rebelião atingiu o referido estabelecimento penal. Em inspeção realizada após o evento, foram constatados vários problemas recorrentes que já vinham sendo reportados desde 2002 (tortura, superlotação, condições precárias de salubridade e falta de acesso a saúde)⁵¹⁶. Diante da inércia estatal relativa à efetiva implementação do pacto firmado extrajudicialmente, em 2019 o Ministério Público Federal ajuizou uma ação civil pública, após extenso monitoramento via inquérito civil, buscando a execução do acordo extrajudicial celebrado⁵¹⁷.

de Direito, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/194041>. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 114.

⁵¹³ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco a respeito do Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 26 de julho de 2011.

⁵¹⁴ CIDH. **Informe n. 84/11, Caso n. 12.532**, Solução amistosa, internos nas Penitenciárias de Mendoza vs. Argentina, 21 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/amistosas.asp> Acesso em: 21 jun. 2020. Em relação ao Brasil, há três importantes casos de solução amistosa (com temas diversos da situação prisional). C.f. CIDH. **Informe 95/03, Caso 11.289**, Solução amistosa, José Pereira vs. Brasil. 24 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/Brasil.12289.htm>. Acesso em: 12 jun. 2020; CIDH. **Informe Nº 43/06, Casos 12.426 e 12.427**, Solução amistosa, Caso meninos emasculados do Maranhão vs. Brasil. 15 de março de 2006. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Brasil12426sp.htm>. Acesso em: 12 jun. 2020; CIDH. **Informe n.º 111/20, Caso 12.674**, Solução amistosa, Márcio Lapoente da Silveira vs. Brasil. 9 de junho de 2020. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2020/BRSA12674ES.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

⁵¹⁵ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco a respeito do Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de agosto de 2011.

⁵¹⁶ BRASIL. Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais. **Relatório de inspeção em estabelecimentos penais de Rondônia**. Porto Velho: 10 a 12 de novembro de 2015. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppc/relatorios-de-inspecao/RelatriodeInspeoRondnia2015.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020, p. 42-61 e 93-94.

⁵¹⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. BEVILAQUA, Raphael Luis Pereira; MARIN FILHO, Airton Pedro; BOGO, Andrea Valeska Nucini. **Petição inicial na Ação civil Pública n. 0006374-27.2016.4.01.4100**, perante a 2ª Vara Federal de Porto Velho. Rondônia, 1º de julho de 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2017/01/ACP-Parte-1-Sistema-Prisional-RO.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020.

De certa forma, o caso perdeu o “*timing*”, sendo que as conquistas pontuais a partir das medidas provisórias foram perdendo pela falta de reformas estruturais mais profundas aptas a conter a superlotação carcerária e a precariedade do presídio, combinada com a efetiva implementação do pacto acordado, ponto que será retomado ao final do capítulo.

3.2.6 Análise sobre os aspectos relevantes do procedimento adotado pela Corte

3.2.6.1 A porta de abertura para uma adjudicação estrutural de urgência: a decisão inaugural

Em relação ao formato, a primeira medida provisória foi adotada sobre o modo de resolução, em contraste com o formato de “sentenças”, que são adotadas para as decisões definitivas sobre determinado tema (objeções preliminares, mérito, reparações e custas). Ainda que sob o formato de “resolução”, cujo conteúdo se aproxima de uma decisão interlocutória, em Urso Branco a decisão foi proferida pelo colegiado, apesar de o presidente ter poderes, segundo o regulamento, para adoção sumária de providências, submetida posteriormente ao plenário.

Um ponto interessante a destacar foi que a CIDH optou por apresentar o pedido de medidas provisórias no primeiro dia do LV período de sessões da Corte IDH, de forma a buscar uma deliberação pelo plenário (afastando-se potencial decisão monocrática do presidente). Tal estratégia se justificava diante da delicadeza da situação política na época. Em 2002, o presidente da Corte era o juiz brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade. Como regra geral, o regulamento previa que os(as) juízes(izas) não participariam do julgamento da ação declaratória de responsabilidade internacional nos casos de sua nacionalidade. A prática do tribunal consolidou uma leitura restritiva da norma, que não é aplicável às tutelas de urgência. Nesses casos, o Regulamento então vigente (2000) previa, em seu artigo 4(3), que o presidente se afastaria, cedendo a função ao vice⁵¹⁸, mas participaria da deliberação.

Seja como for, duas questões são relevantes na observação do comportamento da composição do órgão decisor. No caso, seguindo a jurisprudência constante, o juiz nacional Cançado Trindade participou da deliberação das medidas provisórias quando de sua adoção,

⁵¹⁸ Segundo o art. 4(3) do Regulamento da Corte IDH/2000: “*Si el Presidente es nacional de una de las partes en un caso sometido a la Corte o cuando por circunstancias excepcionales así lo considere conveniente, cederá el ejercicio de la Presidencia para ese caso. La misma regla se aplicará al Vicepresidente o a cualquier juez llamado a ejercer las funciones del Presidente*”. Essa regra foi repetida nos regulamentos subsequentes, estando ainda vigente em dispositivo com mesmo numeral, do Regulamento da Corte IDH/2009.

sendo bastante proativo no curso do procedimento, inclusive com a prolação de votos concorrentes nas resoluções que se seguiram⁵¹⁹. No entanto, a função de “presidência” da Corte, que outorga poderes para garantir a prontidão da resposta institucional de forma célere, foi assumida pelo então vice-presidente, Alírio Abreu Burelli. Além disso, a corte optou por adotar a resolução⁵²⁰ pelo plenário, no último dia do referido período de sessões. Apesar de não serem encontrados registros formais sobre o ponto, é possível inferir que tal providência se justifica pela necessidade de dar uma resposta rápida, combinada com a força persuasiva de uma decisão do plenário, o que evita objeções politizadas do estado-réu focadas em críticas à atuação monocrática de um único juiz nacional ou daquele que exerce a função em substituição à presidência. Toda essa cautela se justifica em um momento de consolidação da credibilidade da função contenciosa da Corte IDH, na tentativa de garantir credibilidade e persuasão argumentativa do tribunal em suas manifestações relativas aos primeiros casos do Brasil⁵²¹.

Adotada a primeira resolução de medidas provisórias, Giunchetti⁵²² relembra que a estratégia inicial do estado era fornecer informações sobre algumas providências genéricas adotadas, confiantes de que isso seria suficiente para dar ensejo ao levantamento da medida, para que o estado aguardasse a regular tramitação do procedimento de conhecimento na etapa quase-judicial, perante a CIDH e, no pior cenário futuro, com eventual submissão do caso à Corte, para a discussão sobre o mérito longo tempo depois.

Contudo, o agravamento da crise na Penitenciária e o aumento do número de mortos, a ampliação dos beneficiários e a crescente visibilidade da medida mostraram ao Estado a necessidade da adoção de medidas mais concretas (e não meramente formais), com apresentação de diagnósticos, indicadores e resultados sobre ponto a ponto das providências

⁵¹⁹ Vide CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 07 de julho de 2004, voto concorrente do juiz Antônio Augusto Cançado Trindade.

⁵²⁰ Frise-se, a primeira em relação ao Brasil. C.f. CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002.

⁵²¹ Em contraponto, é possível lembrar a significativa objeção levantada pela defesa brasileira na medida interina recentemente proferida no caso Luiz Inácio Lula da Silva vs. Brasil, proferida pelo grupo de trabalho especializado em medidas interinas do Comitê de Direitos Humanos da ONU. As objeções foram incorporadas pela mídia e opinião pública, o que gerou uma nota de esclarecimentos sobre a competência dos dois comissionados subscritores para subscrever medidas interinas, quando a gravidade e a urgência justificassem a sua adoção fora do período de sessões do comitê. C.f. ONU. Comitê de Direitos Humanos. Comunicação n. 2841/2016, **Caso Luiz Inácio Lula da Silva vs. Brasil**. Medidas provisórias. CE/GTC/mg G/SO 215/51 BRA (1) 2841/2016. Disponível em: https://lula.com.br/wp-content/uploads/2018/08/Luiz-Ina%CC%81cio-Lula-da-Silva_SP-1-1.pdf. Acesso em: 1º mar. 2020.

⁵²² GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010.

determinadas. Giunchetti⁵²³ assevera que a visibilidade negativa ocasionada pela audiência pública serviu para que se buscasse detectar os bloqueios existentes nas instituições estaduais e federais, almejando um arranjo para que as decisões da corte pudessem minimamente ser ao menos respondidas.

Segundo análise da referida autora⁵²⁴, foi a partir da primeira audiência pública que o estado passou a se engajar para articular e planejar uma resposta mais sólida que a simples apresentação de defesa formal. Como exemplo concreto, a pesquisadora cita que a determinação da criação de um mecanismo de supervisão (previsto desde a segunda resolução, em 2002) apenas foi efetivamente concretizada após a audiência pública. A defesa do estado (realizada por entidades vinculadas à União Federal) passou a estabelecer um diálogo mais próximo com os atores estaduais (tendo em vista que, pela divisão federal de matérias, as competências administrativas relacionadas à melhoria das condições carcerárias demandavam, em larga medida, a adoção de políticas públicas pelo Poder Executivo do estado de Rondônia). Assim, a audiência pública foi uma arena catalisadora de debates e um espaço dialógico para a construção de alternativas para o problema enfrentado. Esse espaço oferecido pelo procedimento interamericano foi viável graças à previsão no regulamento da Corte.

A mobilização causada pelas decisões em cascata, combinada com a exposição pública da inércia brasileira em audiência pública e com a pressão da sociedade civil, gerou não apenas um aprendizado para a defesa jurídica do estado acerca do formato e coleta das informações técnicas para apresentação de seus informes (a defesa era então composta pelo Ministério das Relações Exteriores e pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República). Expôs também a necessidade de promover rearranjos na articulação institucional, com envolvimento dos entes federados envolvidos (União e estado de Rondônia), bem como de outros poderes constituídos (como Judiciário e Ministério Público)⁵²⁵.

Outorgada a primeira medida provisória, instaurou-se um verdadeiro procedimento de supervisão de cumprimento, seguindo um formato já encontrado em medidas provisórias anteriores. Sobre o ponto, é importante destacar a pesquisa empírica de Herrera⁵²⁶, que cobriu

⁵²³GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010.

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010.

⁵²⁶ HERRERA, Clara Burbano. **Provisional measures in the case law of the Inter-American Court of Human Rights**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2010, p. 131-137.

as medidas provisórias outorgadas entre os anos de 1987 a 2009. Com a amostragem de 80 casos, a autora propõe uma tipologia de rito adotada pela Corte para adoção das medidas. Percebe-se que não há uma regra clara no comportamento judicial, mas é possível verificar pelo menos quatro formatos adotados pela Corte IDH, que variam conforme a gravidade do caso concreto. São eles: o procedimento “mais comum” (cuja sequência de atos seria: petição da parte, adoção de medidas urgentes pelo presidente, relatório do estado, observações da CIDH e ratificação da decisão do presidente)⁵²⁷; o procedimento sumaríssimo (composto de petição da parte e decisão da Corte)⁵²⁸; o procedimento com prévia audiência pública (com o rito consistente em: petição, presidente adota medidas urgentes, audiência pública, Corte ratifica a ordem do presidente)⁵²⁹; procedimento com prévia observação das partes (petição, observação do estado e da CIDH, decisão da Corte). Além desses quatro, a autora anota alguns outros formatos menos utilizados no período observado. O que é interessante notar é que dos 80 casos analisados por ela, um quarto seguiu o procedimento sumaríssimo, em razão da gravidade. Entre eles, a autora salienta a adoção da primeira resolução no caso Urso Branco como um exemplo do rito sumaríssimo.

Outro ponto importante é que o procedimento adotou o formato de “decisões em cascatas”, típico dos processos estruturais. Na primeira decisão, a Corte IDH assim determinou:

- (1) Requerer ao Estado que adote todas as medidas que sejam necessárias para proteger a vida e integridade pessoal de todas as pessoas reclusas na Penitenciária Urso Branco, sendo uma delas a apreensão das armas que se encontram em poder dos internos.
- (2) Requerer ao Estado que investigue os acontecimentos que motivam a adoção destas medidas provisórias com o objetivo de identificar aos responsáveis e impor-lhes as sanções correspondentes.
- (3) Requerer ao Estado que, dentro do prazo de 15 dias contando a partir da notificação da presente Resolução, informe à Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as medidas que tenha adotado em cumprimento da mesma e apresente uma lista completa de todas as pessoas que se encontram reclusas na Penitenciária Urso Branco; e ademais, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que apresente suas observações a dito relatório dentro do prazo de 15 dias a partir de seu recebimento.
- (4) Requerer ao Estado que continue informando à Corte Interamericana de Direitos Humanos, a cada dois meses, sobre as medidas provisórias adotadas e que apresente listas atualizadas de todas as pessoas que se encontram reclusas na Penitenciária Urso Branco, de maneira que se identifiquem as que sejam postas em liberdade e as que ingressem a dito centro penal; e ademais, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que apresente suas observações a ditos relatórios dentro do prazo de dois meses a partir de seu recebimento⁵³⁰.

⁵²⁷ *Ibid*, p. 132.

⁵²⁸ *Ibid*, p. 135.

⁵²⁹ *Ibid*, p. 136.

⁵³⁰ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002, pontos resolutivos 1-4.

Pela análise do dispositivo, a Corte adotou um método decisório múltiplo. O primeiro ponto resolutivo seguiu como regra a ideia de que a obrigação de proteção e prevenção é de resultado, ou seja, o estado tem certo grau de discricionariedade sobre as medidas a serem adotadas para a proteção dos beneficiários da medida (pessoas submetidas à privação de liberdade naquele estabelecimento), desde que alcance um patamar mínimo. Nesse sentido, a sua prestação de contas deve detalhar os resultados alcançados e os meios escolhidos para tanto.

Sem embargo, a Corte determinou, ainda no primeiro ponto resolutivo, uma obrigação de meio que necessariamente deve ser adotada: a apreensão das armas em poder dos internos. Na sequência, no item 2, também determinou como obrigação-meio a devida diligência para investigar, processar e punir os responsáveis pelos atos de violência reportados. No item terceiro, determinou a obrigação de diagnóstico e transparência da situação reportada, indicando todas as pessoas que estavam reclusas na penitenciária. Essa obrigação-meio (mapeamento) reflete a necessidade de documentação de todos os beneficiários da medida, adotada em caráter coletivizado, tendo em vista a dificuldade de reunir as informações em poder do estado. Ademais, a exigência de apresentação de tais informações exige certo nível de organização e documentação do estado, permitindo um mapeamento e diagnóstico para dar início a uma supervisão apta a mensurar eventuais avanços e retrocessos no contexto de privação de liberdade.

Por fim, a obrigação processual de apresentar relatórios sobre os avanços também permite o monitoramento pelo próprio Estado, pelos petionários, pela sociedade civil, pela CIDH e pela própria Corte. Esse formato de apresentação de relatórios periódicos funciona como uma abertura ao processo dialógico, no qual as partes irão avaliar as informações apresentadas, debater sobre as metas e as insuficiências, mensurar avanços e apontar os retrocessos.

Na primeira resolução já existem algumas manifestações de um potencial processo estrutural. Contudo, a ausência de especificação das medidas a serem adotadas ainda é indicativa de resquícios do modelo procedimental do tipo “fraco”⁵³¹. A partir das resoluções seguintes e, em especial, com o agravamento da situação de risco e da pressão efetuada pelos petionários, no sentido de buscar medidas mais detalhadas e efetivas⁵³², a Corte passou a especificar os meios para a proteção da vida e da liberdade dos beneficiários das medidas.

⁵³¹ TUSHNET, Mark. A response to David Landau. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed. ,Salvador: Jus Podivm, 2019.

⁵³² COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE PORTO VELHO; JUSTIÇA GLOBAL. **Presídio Urso Branco**: a institucionalização da barbárie. 2007. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2007-Urso-Branco.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

3.2.6.2 O rito seguido para a concessão da primeira medida provisória

Conforme já mencionado, ao analisar o rito das medidas provisórias, Herrera classifica quatro tipologias de ritos observados antes da adoção da decisão pela Corte⁵³³. Em relação à primeira medida provisória, a autora situa Urso Branco no procedimento sumaríssimo, ou seja, realizado sem a prévia coleta de informações das partes e sem a realização de audiência pública.

A adoção de tal rito, quando da primeira medida, pode ser explicada pela iminência do aumento do número de mortes, de forma que a prontidão da resposta da Corte resultou no deferimento da tutela *inaudita altera pars*⁵³⁴. A Corte diligenciou para a coleta de informações e, após deferida a medida, deu espaço para apresentação da manifestação do estado. Recebida a manifestação, foi possibilitada nova apreciação da situação no período de sessões subsequente e as medidas foram mantidas diante da permanência da situação de grave risco.

Como a primeira resolução não surtiu efeitos na jurisdição interna e diante do agravamento da situação de risco, com o advento de novos óbitos dos beneficiários, a Corte convocou uma audiência pública com o intuito de dar visibilidade ao caso e gerar a mobilização da opinião pública, de forma a sensibilizar o estado.

De acordo com Herrera⁵³⁵, não há um formato obrigatório para o procedimento interamericano de medidas provisórias. Assim, o rito é flexível e se amolda à demanda estabelecida no caso. A possibilidade de convocação de audiência decorre de uma previsão genérica contida no regulamento vigente à época, previsão esta que continua vigente, mesmo após as mudanças oriundas dos regulamentos da Corte que se seguiram. Na perspectiva de um modelo adjudicatório estrutural, a audiência pública, quando convocada, serve como um espaço para a interação dos variados atores que, muitas vezes, dada a assimetria de poderes entre as partes (no caso, estado e representantes dos presos - beneficiários das medidas), tem barreiras para se sentarem frente a frente para um diálogo produtivo. A ideia da criação de mesas dialógicas não se reduz ao momento propiciado na audiência na sede da Corte IDH ou nas reuniões informais que a antecedem. Muito ao contrário, trata-se de um impulso inicial a ser desenvolvido e fomentado posteriormente a partir de novas reuniões periódicas promovidas quando do retorno ao Brasil. No caso, há relatos da celebração de várias reuniões, promovidas

⁵³³ HERRERA, Clara Burbano. **Provisional measures in the case law of the Inter-American Court of Human Rights**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2010, p. 483.

⁵³⁴ *Ibid*, p. 133.

⁵³⁵ HERRERA, Clara Burbano. **Provisional measures in the case law of the Inter-American Court of Human Rights**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2010, p. 131.

pelo mecanismo de supervisão criado, com a finalidade de dar impulso ao diagnóstico e mapeamento dos problemas, bem como desenho das possíveis alternativas para enfrentá-lo.

3.2.6.3 As decisões em cascatas e o desenhar das políticas públicas por meio das medidas provisórias

Na linha do que propõe o presente estudo empírico, cumpre notar que a Corte IDH determinou, em sede de medidas provisórias, a adoção de políticas públicas para o sistema penitenciário rondoniense. Assim como o juiz Henley no processo de Arkansas, é possível notar que o Judiciário Interamericano não impôs um desenho específico da política. O *approach* apenas destacou pontos que deveriam ser endereçados, como o desarmamento e a proteção da integridade física das pessoas privadas de liberdade. Esse enfoque genérico e principiológico é destacado por Rego, a saber:

Ainda que não sejam mencionadas (*sic*) expressamente o desenho de políticas públicas nos textos das resoluções da Corte, suas determinações e manifestações estabelecem os princípios vetores que devem ser adotados pelo Estado para o cumprimento das decisões e, de alguma forma, condicionam o delineamento das ações e políticas a ser traçadas pelo Estado. O caráter genérico das disposições das sentenças permite que o Estado, de acordo com suas limitações políticas, econômicas e sociais, tenha liberdade para executá-las. Além disso, a Constituição dispõe os parâmetros para o cumprimento das obrigações assumidas internacionalmente⁵³⁶.

Outra questão relevante que pode ser detectada a partir da análise das resoluções refere-se ao fato de que a percepção da Corte IDH sobre o alcance das medidas estruturais na tutela de urgência oscilou no curso da vigência das medidas provisórias em Urso Branco.

Possivelmente, essa variação se deve à alteração da composição da Corte. Pela análise das resoluções, é possível compreender a existência de um dilema por parte da Corte: as causas do elevado número de rebeliões e mortes violentas se davam em razão das ações e omissões imputáveis ao Estado. Em especial, a superpopulação, a insalubridade, a ausência de controle estatal e de segurança mínima para as pessoas em situação de prisão eram resultantes da ausência de políticas públicas penitenciárias, de planejamento e da não observância aos parâmetros internacionais aplicáveis a situações de detenção.

⁵³⁶ REGO, Natasha Karenina de Sousa. **O caso Urso Branco: decisão internacional e políticas públicas.** Dissertação (Mestrado em Direito e Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Faculdade de Direito, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/194041>. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 114.

Logo, a adoção de medidas pontuais e meramente paliativas (como a transferência de presos ameaçados de morte a outros estabelecimentos, a colocação em celas isoladas - “seguro”) poderia resolver a situação pontual, mas não teria o condão de reduzir o grau de violência institucional, perpetuando a situação de insegurança e tratamento degradante no presídio.

Em contrapartida, a determinação e monitoramento de políticas públicas dirigidas à adequação e à reforma institucional representam uma verdadeira antecipação da tutela pretendida na sentença de mérito, ampliando o escopo ordinariamente reservado às tutelas de urgência em âmbito internacional. Nesse sentido, a Corte enfrenta um dilema se deve prevalecer uma postura de autocontenção respeitando a natureza “provisória” da medida ou se deve o tribunal expandir o escopo da tutela, cumprindo com o dever de “prevenção de graves violações futuras”. Esse problema seria menos complexo se, uma vez reconhecido o nível de gravidade apto a ensejar a adoção de uma medida provisória, a CIDH tivesse acelerado a tramitação da fase pré-judicial, editando o informe de admissibilidade e mérito. Ainda que, nos primeiros anos, o esgotamento dos recursos internos fosse um entrave à admissibilidade, em 2006 foi editado o informe de admissibilidade, sendo factível, portanto, que o informe de mérito fosse editado na sequência, com a submissão do caso à Corte. Nesse cenário, do ponto de vista processual, a Corte podia ter reservado às medidas provisórias um olhar paliativo, deixando para tratar no exame de mérito sobre a responsabilidade internacional em razão da violência institucional e tratamento degradante e propondo as reformas institucionais e as políticas públicas na etapa de reparações. Passados 18 anos, até a presente data o caso ainda não foi submetido à jurisdição contenciosa. Assim, o espaço jurisdicional que a Corte teve para enfrentar os bloqueios institucionais deu-se no âmbito das tutelas de urgência. Essa foi uma das razões pelas quais provavelmente as tutelas de urgência tenham se desenvolvido e amadurecido a partir de um formato estrutural, mesmo nos casos mais recentes (que serão estudados nos próximos capítulos).

Pela revisão das resoluções editadas, nas duas primeiras, a Corte IDH não fez menção expressa à necessidade de adoção de políticas públicas. De toda forma, o tribunal enfatizou a necessidade de “adoção de medidas” e pontuou alguns pontos essenciais que deviam ser abordados pelo estado para lidar com a situação: adequação aos parâmetros internacionais sobre privação de liberdade⁵³⁷; desarmamento dos presos e controle da entrada de novas armas;

⁵³⁷ À época, os principais *standards* internacionais eram sistematizados nas “Regras Mínimas para Tratamento de Presos da ONU” (1957). C.f. ONU. **Regras mínimas para o tratamento de presos**. Adotadas pelo Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Genebra

retomada do controle pelo Estado do estabelecimento penal, com a efetiva proteção à segurança das pessoas que ali permanecem reclusas; separação entre presos provisórios e presos em cumprimento de pena, entre outros.

A segunda resolução, ainda sem dar visibilidade para um dever específico de adotar políticas públicas, inovou ao determinar, no ponto resolutivo terceiro, que o estado devia criar um “mecanismo” (denominado Comissão Especial) para coordenar e supervisionar o cumprimento das medidas provisórias⁵³⁸. Formalmente, o mecanismo foi criado pela Resolução n. 02/2003, em 28 de janeiro de 2003, pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (doravante SEDH)⁵³⁹. Este era composto por membros do Executivo Federal (Secretária Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, por membro da SEDH e por representante do Ministério das Relações Exteriores), por membros do Legislativo (dois deputados federais) e por uma representante dos petionários (Comissão Justiça e Paz de Porto Velho). Verifica-se, pois, marcante lapso diante da ausência de representantes da esfera estadual, bem como dos poderes constituídos e funções essenciais à Justiça, como Judiciário, Ministério Público, Defensorias e Ordem dos Advogados do Brasil. Apesar da criação de tal mecanismo *pro forma*, ele não saiu do papel por longo espaço, sendo que o Estado Brasileiro sequer comunicou à Corte IDH a adoção da referida providência. Esse mecanismo é uma manifestação da figura do “*special master*”, que é uma estrutura típica dos processos estruturais norte-americanos, também observada nos litígios estruturais colombianos mais recentes, conforme relatado no segundo capítulo. Ainda que a criação de um mecanismo local (*special master*) para apoiar a implementação das medidas seja relevante, vale lembrar, como nota de estudo da *Open Justice Initiative*, que “(...) a existência de mecanismos de implementação por si só não imuniza os obstáculos da implementação por questões políticas nem garantem a execução de julgamentos”⁵⁴⁰.

em 1955 e aprovadas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas através das suas Resoluções 663 C (XXIV), de 31 de julho de 1957 e 2076 (LXII), de 13 de maio de 1977. Resolução 663 C (XXIV) do Conselho Econômico e Social. Genebra, 1957. Contudo, importante pontuar que, atualmente, tais normas foram atualizadas nas Regras Mínimas da ONU para tratamento de reclusos de 2015, também conhecidas como “Regras de Mandela”. C.f. UNODC. **Regras Mínimas da ONU para o tratamento de reclusos** (Regras de Nelson Mandela). Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-PEbook.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.

⁵³⁸ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 29 de agosto de 2002, ponto resolutivo 3.

⁵³⁹ BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Conselho de Defesa dos Direitos da pessoa Humana. **Resolução 02/2003**. Brasília, 28 jan 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/old/cndh>. Acesso em: 15 jan. 2020.

⁵⁴⁰ OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **From rights to remedies: structures and strategies for implementing international human rights decisions**. New York: Open Society Foundation, 2013, p. 28, trad. livre. No original: “*the existence of implementation mechanisms alone neither immunizes implementation from political considerations, nor guarantees execution of judgments*”.

Foi a partir da terceira resolução, em 2004, com o agravamento da situação carcerária (novos homicídios, relatos de tortura, nova rebelião com reféns e a manutenção de superpopulação carcerária), que a Corte reconheceu a existência de um dever específico de planejar, desenhar e aplicar “uma política pública penitenciária para a prevenção de situações críticas como as que motivaram a adoção dessas medidas provisórias”⁵⁴¹. Outrossim, o Estado Brasileiro não havia colocado o mecanismo de coordenação e supervisão para funcionar, conforme resolução anterior. Um dos motivos para a convocação da primeira audiência pública do caso, realizada em 28 de junho de 2004⁵⁴², foi justamente tentar dar visibilidade à situação de crise agravada na referida Penitenciária, buscando sensibilizar o estado para a necessidade de dialogar com os peticionários e com a CIDH, de modo a unir esforços para adoção de políticas públicas voltadas para dar respostas ao problema enfrentado e à inércia estatal. Além disso, a criação do mecanismo de supervisão é uma instância apta a auxiliar no planejamento e aplicação de tal política. Conforme já destacado, além da exposição pública da inércia do Estado Brasileiro e do agravamento da crise, a audiência pública operou como um espaço de “mesa dialógica”, permitindo que os peticionários interagissem com o Estado, em busca de participar no desenho da política a ser desenhada.

O diálogo estabelecido a partir da audiência deu ensejo à quarta resolução, que reitera, como conteúdo das medidas provisórias a serem adotadas, o dever de adotar uma política pública⁵⁴³.

Após a quarta resolução da Corte IDH e com o incentivo da audiência pública, o mecanismo foi efetivado em 02 de agosto de 2004, seguindo o formato anteriormente adotado de “Comissão Especial” vinculada ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, nos termos da Resolução n. 17/2004 da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República⁵⁴⁴. Dessa vez, a comissão foi composta por autoridades federais e estaduais, membro do Ministério Público Estadual, da Justiça Estadual, representantes das ONGs peticionárias (Comissão Justiça e Paz e Justiça Global), bem como representante da OAB/RO.

Na quinta resolução, a Corte manteve a menção de que o estado tinha o dever específico de adotar uma política pública para: “(...) garantir que a toda pessoa o pleno exercício dos

⁵⁴¹ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de abril de 2004, considerando 11.

⁵⁴² *Ibid*, par. 22.

⁵⁴³ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 07 de julho de 2004, ponto resolutivo 13.

⁵⁴⁴ BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Conselho de Defesa dos Direitos da pessoa Humana. **Resolução 17/2004**. Brasília, 02 ago 2004. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-17-2004_100721.html. Acesso em: 15 jan. 2020.

Direitos Humanos, o Estado deve desenhar e aplicar uma política penitenciária de prevenção de situações críticas como as que motivam estas medidas provisórias”⁵⁴⁵.

Com a criação do mecanismo e a pressão sobre o Executivo para a cessação do número de óbitos e a retomada do controle do presídio pelo Estado, a partir da sexta resolução da Corte (setembro/2005) foi reportado grave efeito colateral da transição de uma postura de inércia (“política de abandono”⁵⁴⁶) para outra mais “ativa” por parte do Poder Público (política de tortura e humilhação⁵⁴⁷).

Segundo consta, as medidas adotadas pelo Estado para a retomada do controle incluíam métodos repressivos de intensa violência, com episódios gravíssimos de tortura e represália a pessoas em situação de prisão que viessem a informar às autoridades encarregadas na fiscalização⁵⁴⁸. Ademais, o mecanismo de supervisão adotava uma postura de distanciamento, o que levou os peticionários a abandonarem o assento concedido, em protesto ao método empregado para a redução do número de mortes⁵⁴⁹. Em sua defesa, o Estado adota uma postura evasiva, ao mencionar que:

(...) a administração da Penitenciária de Urso Branco tem uma política para eliminar toda a violência no presídio, a qual consiste em outorgar constante orientação aos agentes penitenciários e a limitar as sanções aos internos, e quando elas forem necessárias, consistiriam unicamente na proibição de receber visitas⁵⁵⁰.

A resposta estatal demonstra a ambiguidade da percepção do que consistiria o dever de implementar uma política pública penitenciária. Em seus informes, o estado faz menção a uma série de “opções” da gestão penitenciária, sem apontar a existência dos elementos constitutivos de uma real “política pública”⁵⁵¹ desenhada e aplicada naquela Penitenciária (conforme determinado nas medidas provisórias) para a redução do número de mortes e incidentes de violência. Nesse ponto, os informes do Brasil não seguiam a metodologia de elaboração de

⁵⁴⁵CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de setembro de 2005.

⁵⁴⁶ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2 de maio de 2008, par. 8.

⁵⁴⁷ *Ibid*, par. 8.

⁵⁴⁸ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de setembro de 2005, par 8.

⁵⁴⁹ CARVALHO, Sandra; BAKER, Eduardo. Experiências de litígio estratégico no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 11, n. 20, p. 465-75, jun.-dez. 2014.

⁵⁵⁰ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2 de maio de 2008, par. 7.

⁵⁵¹ REGO, Natasha Karenina de Sousa. **O caso Urso Branco: decisão internacional e políticas públicas**. Dissertação (Mestrado em Direito e Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Faculdade de Direito, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/194041>. Acesso em: 02 mar. 2020.

relatórios sobre as medidas adotadas (políticas públicas) para prevenir, garantir e respeitar os Direitos Humanos reconhecidos em tratados internacionais⁵⁵², de modo que a invocação da existência de uma política é genérica e pouco consistente⁵⁵³.

Há ainda um recurso ao eufemismo para a caracterização dos episódios de violência nos relatórios do estado, como se fossem problemas pontuais e episódicos, e não bloqueios institucionais (cultura de tortura) que demandassem reformas estruturais. A defesa do estado, por exemplo, buscou sustentar, em vários momentos, sobre o caráter pontual dos relatos de tortura, sugerindo que a oferta de curso de capacitação dos agentes era capaz de reduzir o quadro de violações reportado⁵⁵⁴.

A partir da sexta resolução, houve mais uma mudança na presidência da Corte e na composição dos juízes, em especial com o término do mandato de Cançado Trindade, que era um dos grandes entusiastas da existência de um novo paradigma para as medidas provisórias⁵⁵⁵. A Corte se viu diante de uma medida provisória ineficiente, tendo em vista a continuidade da existência de rebeliões e relatos de violência, mesmo após quase quatro anos de vigência de uma das providências jurisdicionais mais extremas oferecidas pelo sistema. Sob a presidência da juíza Cecília Medina Queiroga, a Corte passou a adotar nova postura mais pragmática em relação à amplitude das medidas provisórias, reduzindo o seu escopo de intervenção e estabelecendo as informações e medidas prioritárias ao Estado.

⁵⁵² Sobre o ponto, é importante destacar que os Comitês dos Tratados da ONU foram adotando, com o passar do tempo, uma série de “guias” para elaboração dos Relatórios. O Comitê de Direitos Humanos, nesse ponto, é um dos precursores e já tinha algumas diretrizes na época da adoção da primeira Resolução do caso Urso Branco (C.f. UNITED NATIONS. Human Rights Committee. **General Comment n. 33**: The obligations of States Parties under the optional protocol to the international covenant on civil and political rights. Ninety-fourth session Geneva, 13-31 October 2008. Genebra: CCPR/C/GC/33, 5 November 2008, p. 19. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.33.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2020). Posteriormente, a Assembleia Geral da ONU solicitou a elaboração de um guia unificado, sistematizando o desenvolvimento de tal metodologia de informes. A respeito, c.f. (UN. **Compilation of guidelines on the form and content of reports to be submitted by States parties to the international human rights treaties**: report of the Secretary-General. Genebra: 03 de junho de 2009. HRI/GEN/2/Rev.6. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/600446>. Acesso em: 14 jul. 2020). Ainda que tais informes sejam mais amplos, certamente essa metodologia influi nos relatórios sobre a supervisão de medidas provisórias, pois exige diagnóstico, dados e detalhamento da política a ser submetida.

⁵⁵³ Contrária, por exemplo, o dever de adotar uma política pública integral com o fim de redução da população carcerária e a adequação das condições de privação de liberdade aos *standards* internacionais. C.f. CIDH. **Relatório sobre o uso da prisão preventiva nas Américas**. Washington: CIDH, 2013. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/ppl/pdfs/Relatorio-PP-2013-pt.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019, p. 121-122.

⁵⁵⁴ GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as instituições domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010.

⁵⁵⁵ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. The evolution of provisional measures under the case-law of the Inter-American Court of Human Rights (1987-2002). **Human Rights Law Journal**, Kehl, v. 24, n. 5-8, p. 162-168, 2003.

Em relação aos pontos mais estruturais (como adequação aos parâmetros internacionais e ao dever de investigar e punir), a Corte deixou de ditar ordens específicas sobre o tema, enfatizando que tais obrigações decorrem do art. 1.1 da CADH e que são analisadas apenas no momento da prolação da sentença de mérito, quando da existência de um processo judicial de conhecimento. Essa guinada da Corte IDH impactou, sem dúvidas, no potencial “processo estrutural nas medidas provisórias”. Mesmo se reduzido o escopo das políticas públicas que deviam ser informadas (focadas na redução do número de mortes violentas e na proibição de tortura pelos agentes na retomada do controle do presídio), ainda se observam elementos de um processo estrutural menos ambicioso, visando a consecução de tais metas. Essa guinada da Corte pode ser confirmada no contraste da amplitude dos pontos resolutivos da sexta resolução em contraponto às anteriores, sendo que também pode ser percebida em passagens como esta:

(...) Que este Tribunal observa que a melhora e correção da situação da Penitenciária de Urso Branco é um processo que requer por parte do Estado a adoção de medidas a curto, médio e longo prazo para enfrentar os problemas estruturais que afetam as pessoas ali detidas. O dever de adotar tais medidas deriva das obrigações gerais de respeito e garantia dos direitos, adquiridas pelo Estado ao ratificar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A compatibilidade das medidas adotadas com os *standards* de proteção fixados pelo sistema interamericano deve ser avaliada no momento apropriado, na etapa de mérito do assunto. Até que o Estado adéque as condições de detenção que afetam aos internos, o Tribunal deve exigir, a efeito das presentes medidas provisórias, que o Estado erradique concretamente os riscos de morte violenta e de atentados contra a integridade pessoal⁵⁵⁶.

Com a redução do objeto das medidas provisórias com o foco na redução do número de mortos, a Corte sistematizou as providências imediatas que devem ser abordadas na política pública, quais sejam: mais segurança às pessoas em situação de prisão, desarmamento dos presos e que a manutenção do controle estatal da prisão observe as regras de Direitos Humanos, em especial a proibição à tortura⁵⁵⁷. Pela primeira vez, a Corte pede informações para que o estado especifique o número de óbitos em decorrência de violência desde o ano de 2002. Nota-se que tais pontos já estavam presentes desde a primeira resolução.

No entanto, o que se ressalta é justamente o fato de que a Corte reduziu as medidas provisórias a medidas paliativas de segurança, sendo que o número de mortes violentas passou a ser o indicador relevante para a mensuração dos avanços estatais. A propósito, Giunchetti pondera que essa guinada permitiu melhora qualitativa na sistematização das informações que o estado prestava à Corte, no âmbito do procedimento de urgência, o que melhorou a

⁵⁵⁶ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2 de maio de 2008, par. 20.

⁵⁵⁷ *Ibid*, par. 15.

objetividade da resposta estatal, bem como deu foco às providências do mecanismo de supervisão⁵⁵⁸.

Outro ponto relevante é que o relatório de admissibilidade da CIDH fora editado em outubro de 2006, sendo que a sexta resolução sobre medidas provisórias da Corte IDH é de 2008 (a primeira após o Relatório de Admissibilidade).

Assim, desde 2006, o caso já se encontrava na etapa de mérito (a mais avançada na etapa pré-judicial), de modo que em relação aos temas “não prioritários”, o estado pode continuar a reportar-se à CIDH sobre o avanço nas “medidas estruturais”, segundo o novo entender da Corte IDH. Chama a atenção o fato de, com o novo agravamento da crise e a vigência das medidas provisórias na Corte IDH por mais de quatro anos, não houve qualquer trâmite diferenciado na CIDH para a edição do informe de mérito com recomendações de medidas reparatorias que, caso descumpridas, pudessem dar ensejo à submissão da demanda principal na Corte IDH. Após duas décadas da edição da primeira medida provisória em relação a Urso Branco, o caso foi arquivado pela CIDH em 2022.

Na sétima resolução (agosto de 2009), a Corte IDH deixou de se pronunciar nos pontos resolutivos sobre o dever específico de adotar políticas públicas para adequação geral da situação carcerária aos parâmetros internacionais. Os peticionários continuaram a pressionar em seus informes, com muitos requerimentos relacionados à superlotação carcerária. Em especial, mencionam que a medida principal adotada pelo estado para a redução do número de presos em Urso Branco foi a transferência dos presos para outras penitenciárias do estado, o que ampliou o problema dos outros espaços de privação de liberdade que não recebiam os mesmos holofotes e o mesmo nível de monitoramento de Urso Branco. Naquela época, diante da persistência dos problemas, os peticionários provocaram o Ministério Público Federal, que ajuizou pedido de intervenção federal. Apesar de não ter sido julgada, tal provocação ao Supremo Tribunal Federal mobilizou os atores do estado⁵⁵⁹, que decretou estado de emergência. Então, o juiz da execução penal, após constatações oriundas de inspeções, determinou a interdição parcial do presídio⁵⁶⁰, com a proibição de ingresso de novos presos até que se

⁵⁵⁸ GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010.

⁵⁵⁹ GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010.

⁵⁶⁰ A interdição parcial é prevista no artigo 66, VIII da Lei de Execução Penal.

providenciassem as reformas das “celas-cofre” e o controle da superpopulação carcerária, no prazo de 90 dias⁵⁶¹.

Essas providências (pedido de intervenção federal e interdição parcial do presídio) são resultado de uma resposta doméstica “não antecipada”⁵⁶² pela Corte IDH (diferentemente da criação da Comissão Especial, que é fruto de determinação do tribunal em ponto resolutivo específico)⁵⁶³. Os peticionários referem que, apesar de sua retirada voluntária do mecanismo, permaneceram exercendo a função de monitoramento sobre os avanços das medidas ditadas, de forma autônoma e independente.

Na oitava e na nona resolução, mantendo a nova diretriz que redução de determinações estruturais nos pontos resolutivos, a Corte deixou de ordenar o dever de adotar “políticas públicas” para adequação da situação carcerária aos *standards* internacionais⁵⁶⁴. De toda sorte, no relatório resumido da resolução a Corte IDH continuou a receber informações sobre esses pontos nos informes do estado, da CIDH e dos peticionários. É interessante notar que, mesmo seguindo a diretriz mais restritiva sobre o escopo das medidas provisórias, a resolução “considera importante que os representantes também participem de maneira positiva no planejamento e desenho das presentes medidas provisórias”⁵⁶⁵. Depara-se, no ponto, com o esforço do tribunal no restabelecimento do formato de “mesas dialógicas”, que era facilitado pela anterior participação dos peticionários no mecanismo. A Corte se comporta, nesses instrumentos, como um árbitro para a retomada do diálogo, sendo que, na nona resolução, convocou-se audiência pública justamente para consolidar a interação das partes para a construção de soluções e a redução do número de mortos.

Finalmente, após a realização da audiência pública de 2011, o Estado Brasileiro apresentou resultados concretos sobre a redução do número de mortes, além da adoção das providências imediatas, como a interdição do presídio, redução da população carcerária e mais articulação com o Departamento Penitenciário Nacional (doravante DEPEN) e a esfera federal

⁵⁶¹ GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010, p. 177.

⁵⁶² *Ibid*, p. 163.

⁵⁶³ *Ibid*, p. 163.

⁵⁶⁴ Apesar de excluir a questão da tutela de urgência, a Corte IDH pressupunha que a obrigação primária de adoção de políticas públicas e adequação subsiste em relação ao Estado, por força do artigo 1.1 da CADH, o que pode dar ensejo, inclusive, à posterior responsabilização internacional, em caso de omissão, quando da análise de mérito. Sobre o tema, c.f. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **O regime jurídico autônomo das medidas provisórias de proteção**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017, p. 111.

⁵⁶⁵ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de novembro de 2009, Par. 37.

para obtenção de verbas do Fundo Penitenciário. Além disso, as partes elaboraram um acordo para as reformas estruturais necessárias em médio e longo prazo, o que beneficia não apenas Urso Branco, mas também as demais unidades penitenciárias do estado. Em razão da adoção do plano, as partes em consenso solicitaram o levantamento das medidas provisórias, tendo em vista o desaparecimento da situação de gravidade e urgência, que eram os requisitos do art. 63(2) da CADH. Assim, a Corte IDH, na 10ª. resolução, determinou o levantamento das medidas, reiterando que a análise de mérito ainda percorre o seu curso perante o trâmite na CIDH e que o dever de proteção não decorria apenas da outorga de medidas provisórias, como também deriva originariamente do dever geral do art. 1(1) da CADH⁵⁶⁶.

Uma crítica recorrente realizada pelos petionários⁵⁶⁷, observada ao longo do funcionamento do mecanismo, diz respeito à ausência de periodicidade das reuniões, à sua baixa produtividade, a certa incapacidade de produzir resultados, bem como à baixa representatividade no mecanismo por atores com atribuição e poder para promover mudanças efetivas na instituição que era objeto da intervenção. Assim, o mecanismo funcionou alguns anos em que o número de rebeliões e mortes teve aumento.

A segunda audiência pública foi convocada por dois motivos: em primeiro lugar, uma mudança na composição da Corte fez com que a perspectiva sobre como o tribunal enxergava o escopo das medidas provisórias fosse alterada⁵⁶⁸. Nesse sentido, a segunda audiência convocada serviu para estabelecer novas metas e diretrizes às partes, já com certa sinalização de que, caso alcançadas, haveria uma chance de levantamento das medidas (tal como ocorrera em outros dois casos brasileiros – a serem estudados a seguir – relativos ao estado de São Paulo).

A terceira audiência pública antecedeu o levantamento das medidas, quando houve sinalização das partes no sentido de que estes estavam dialogando a adoção de um “pacto de melhorias” sob o formato de um acordo judicial. Essa audiência serviu para que a Corte IDH coletasse a perspectiva dos petionários e a postura do estado, de forma a realizar uma

⁵⁶⁶ MÖLLER, Carlos María Pelayo; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. **Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: deber de respeto, garantía y adecuación de derecho interno**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017.

⁵⁶⁷ COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE PORTO VELHO; JUSTIÇA GLOBAL. **Presídio Urso Branco: a institucionalização da barbárie**. 2007. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2007-Urso-Branco.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

⁵⁶⁸ GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as instituições domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO)**. 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010.

avaliação sobre a manutenção da situação de risco, apta a ensejar um monitoramento no âmbito das tutelas de urgência.

3.2.6.4 O papel do juiz presidente da Corte nas medidas provisórias

As medidas provisórias de Urso Branco passaram por quatro ciclos de presidências da Corte IDH: o brasileiro Cançado Trindade⁵⁶⁹ (o papel de presidente, na era Cançado, foi cedido ao venezuelano Alírio Abreu Burelli, apesar de Cançado ter participado das deliberações no pleno); o mexicano Sérgio Garcia Ramirez⁵⁷⁰; a chilena Cecília Medina Queiroga⁵⁷¹; e o juiz peruano Diego García-Sayan⁵⁷².

O presidente tem o papel de garantir a prontidão da resposta jurisdicional nas medidas provisórias, segundo a situação de grave risco. Os casos de aplicação iminente de pena de morte e de deportação/extradição/expulsão sumária de pessoas muitas vezes demandam uma resposta imediata, *inaudita altera pars*. Por isso, os tribunais internacionais desenvolveram a possibilidade de o presidente do órgão ou um pessoa/grupo designado especificamente poder adotar uma tutela de urgência, para depois submeter à confirmação ao plenário, especialmente se o órgão estiver fora do período de sessões. Essas tutelas de urgência, no procedimento interamericano, receberam o nome de “medidas urgentes”, sendo reservada a nomenclatura de medidas provisórias àquelas que são outorgadas pelo plenário da Corte (após a confirmação da

⁵⁶⁹ CORTE IDH. **Assunto do Presídío Urso Branco a respeito do Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002. Além disso, c.f. também: CORTE IDH. **Assunto do Presídío Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 29 de agosto de 2002.

⁵⁷⁰ C.f. CORTE IDH. **Assunto do Presídío Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de abril de 2004; CORTE IDH. **Assunto do Presídío Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 07 de julho de 2004; CORTE IDH. **Assunto do Presídío Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de setembro de 2005.

⁵⁷¹ C.f. sexta e sétima resolução: CORTE IDH. **Assunto do Presídío Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2 de maio de 2008; CORTE IDH. **Assunto do Presídío Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Presidenta da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de agosto de 2009. A oitava resolução foi editada no período em que Cecília Medina Quiroga ainda era presidenta da CORTE IDH. No entanto, conforme consta na 1ª nota de rodapé da referida resolução, a juíza não participou da sessão de deliberação, por motivos de força maior. Assim, a resolução foi subscrita por Diego García-Sayan como presidente em exercício. C.f. CORTE IDH. **Assunto do Presídío Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de novembro de 2009.

⁵⁷² C.f. as resoluções 8ª, 9ª e 10ª, a saber: CORTE IDH. **Assunto do Presídío Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de novembro de 2009; CORTE IDH. **Assunto do Presídío Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 26 de julho de 2011; CORTE IDH. **Assunto do Presídío Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de agosto de 2011.

providência ditada pelo presidente). Trata-se de um verdadeiro poder geral de “pronta resposta” conferido ao presidente, de forma a salvaguardar o efeito útil do regime jurídico de urgência.

Além disso, o presidente tem poderes para convocar audiências públicas. No caso, foram convocadas e realizadas três audiências públicas, uma anterior ao próprio levantamento das medidas.

A propósito, apesar do poder geral de “pronta resposta” conferido ao presidente, todas as resoluções de adoção, manutenção e levantamento das medidas foram adotadas pelo pleno da Corte IDH. As únicas resoluções subscritas pela presidência são a sétima e a nona, que têm por objeto resumir o teor dos informes apresentados e convocar as partes para as audiências públicas realizadas em 2009 e 2011, respectivamente.

3.2.6.5 Os outros atores envolvidos

Além dos peticionários (compostos por representantes da sociedade civil, os presos e seus familiares), da CIDH, dos juízes da Corte IDH e do Estado (Poder Executivo Federal, que representa a União das relações internacionais), outros atores centrais nesses litígios, que podem ser mapeados no caso, são o CNDH (mecanismo de acompanhamento), o Poder Executivo Estadual e os Ministérios Públicos Estadual e Federal.

Os atores que aparecem como coadjuvantes são a Conectas de Direitos Humanos (que atuou como *amicus curiae*) e a Defensoria Pública, que, apesar de não ter participado diretamente do litígio internacional, realiza inúmeros mutirões carcerários *in loco* e funciona como instituição local para buscar o acesso à justiça e o remédio judicial pelas violações, ainda que com o seu déficit estrutural. Além disso, defensores públicos tiveram assento no mecanismo de supervisão criado. O Sindicato dos Agentes Penitenciários de Rondônia⁵⁷³ também incorporou pontos do acordo de melhorias em sua pauta reivindicatória.

Alguns atores que recentemente têm participado do debate público sobre o sistema prisional não foram mapeados no litígio de Urso Branco. Entre eles se sobressaem os coletivos e grupos da sociedade civil que vocalizam a luta contra a discriminação racial, em especial o movimento negro (o que, nos capítulos subsequentes, será retomado, a partir do contraste com as outras experiências que se sucederam). Apesar das discussões sobre financiamento público

⁵⁷³ SINDICATO DOS AGENTES PENITENCIÁRIOS E SOCIOEDUCADORES DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Estado continua descumprindo Pacto Internacional de Melhoria do Sistema Prisional, denuncia Singeperon**. Sítio do SINGEPERON, Porto Velho, 2015. Disponível em: <https://www.gentedeopiniao.com.br/politica/estado-continua-descumprindo-pacto-internacional-de-melhoria-do-sistema-prisional-denuncia-singeperon>. Acesso em: 25 mar. 2020.

e utilização do Fundo Penitenciário, não há menção ao Tribunal de Contas da União, do Estado. A ausência mais significativa, se se comparar com os processos estruturais norte-americanos, é a ausência de interação com o Poder Legislativo (que apenas é mencionado nas primeiras versões do mecanismo adotado, com a presença de deputados em sua composição inicial).

3.2.7 A importância da criação do mecanismo de supervisão e coordenação

O caso Urso Branco é um dos primeiros em que a Corte determina a criação de um mecanismo local para apoiar a implementação de suas decisões. Curiosamente, em outras medidas provisórias sobre situação prisional que tramitaram paralelamente à de Urso Branco, como a da penitenciária venezuelana *Monagas, Yare I e II*⁵⁷⁴ e também a do complexo paulista do Tatuapé/FEBEM⁵⁷⁵, não houve determinação de criação de um mecanismo semelhante, sendo que a Corte determinou apenas que os respectivos estados “promovessem supervisão periódica”⁵⁷⁶. Por isso, Giunchetti assevera que os critérios pelos quais a Corte IDH “não repetiu a determinação de criação de um foro nacional de articulação, conforme mencionado, são desconhecidos”⁵⁷⁷.

A autora acrescenta que a Corte não faz referência à fonte de inspiração para a criação de tal mecanismo⁵⁷⁸. Provavelmente, isso se deve ao fato de que apenas recentemente o tribunal vem referenciando, de forma expressa, a inspiração no direito comparado norte-americano do

⁵⁷⁴ A propósito, na segunda resolução do caso venezuelano, a Corte determinou que o Estado: “*Requerir al Estado que, sin perjuicio de las medidas de implementación inmediata ordenadas en el punto resolutivo anterior, adopte aquéllas necesarias para: a) reducir sustancialmente el hacinamiento en el Internado Judicial de Monagas (“La Pica”), b) decomisar las armas que se encuentren en poder de los internos, c) separar a los internos procesados de los condenados, d) ajustar las condiciones de detención del Internado a los estándares internacionales sobre la materia y e) brindar la atención médica necesaria a los internos, de tal forma que se garantice su derecho a la integridad personal. En este sentido, el Estado deberá realizar una supervisión periódica de las condiciones de detención y el estado físico y emocional de los detenidos, que cuente con la participación de los representantes de los beneficiarios de las presentes medidas provisionales*” (CORTE IDH. **Assunto do Internado Judicial de Monagas (“La Pica”) a respeito da Venezuela**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 9 de fevereiro de 2006, ponto resolutivo 2).

⁵⁷⁵ No mesmo sentido, c.f. CORTE IDH. **Assunto dos adolescentes privadas de liberdade no “Complexo do Tatuapé” da FEBEM a respeito do Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte de 30 de novembro de 2005, ponto resolutivo 3.

⁵⁷⁶ GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as instituições domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010, p. 164.

⁵⁷⁷ *Ibid*, p. 164.

⁵⁷⁸ *Ibid*, p. 164.

sistema europeu e nos casos da América Latina⁵⁷⁹. Conforme relembram Carvalho e Baker⁵⁸⁰, na época, a Corte já havia determinado a criação de um mecanismo de coordenação e supervisão na experiência interamericana, apenas no julgamento de mérito do caso colombiano dos massacres de Mapiripán vs Colômbia⁵⁸¹, datado de 2006, e na medida provisória do Centro Penitenciário da Região Centro Ocidental (Presídio de Uribana) vs. Venezuela⁵⁸², sendo que, provavelmente, a discussão vinha sendo debatida e gestada ainda de forma embrionária no palco do tribunal.

Com a criação do mecanismo como um subcomitê vinculado ao Conselho Nacional dos Direitos Humanos, o seu principal impacto foi o de funcionar como uma “esfera de influência”⁵⁸³ e pressão, não se sobrepondo à atuação do Poder Executivo dos entes federados envolvidos (União e estado de Rondônia). Diante da necessidade de coleta de informações, sistematização, planejamento e supervisão, o mecanismo de supervisão e coordenação permitiu o rearranjo da distribuição de competências (articulação entre entes federados e poderes constituídos). Para Giunchetti, uma das vantagens do mecanismo de coordenação foi a criação de uma “nova institucionalidade”⁵⁸⁴, caracterizada por “práticas participativas, colaborativas e transparentes, prestação de contas”⁵⁸⁵. A autora complementa:

⁵⁷⁹ CORTE IDH. **Caso Cuscul Pivaral e outros vs Guatemala**. Exceção Preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359; CORTE IDH. **Caso Vélez Loor vs. Panamá. Adoção de medidas urgentes**. Resolução da presidenta da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 26 de maio de 2020.

⁵⁸⁰ CARVALHO, Sandra; BAKER, Eduardo. Experiências de litígio estratégico no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. **Sur Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 11, n. 20, p. 465-75, jun-dez. 2014.

⁵⁸¹ A propósito, a Corte IDH determinou que: “(...) o Estado deve designar, dentro de um período de seis meses, contado a partir da notificação desta sentença, um mecanismo oficial que funcionará por dois anos, no qual os parentes das vítimas do presente caso ou os representantes por eles designados tenham participação. O mecanismo ficará encarregado das seguintes funções: acompanhar os processos administrativos contenciosos relacionados aos eventos de Mapiripán para que os assuntos pertinentes sejam resolvidos nos termos desta sentença; garantir que o pagamento seja feito, no prazo de um ano, das indenizações e compensações estipuladas em favor dos familiares das vítimas; acompanhar as ações estatais para a busca, individualização e identificação das vítimas e seus familiares e garantir que o pagamento seja feito no prazo de um ano após a notificação, da compensação e indenização correspondente aos familiares de vítimas que forem sendo identificados. Além disso, deverá manter um registro dos membros da família identificados, com os quais manterá contato contínuo para garantir que eles não estejam sujeitos a ameaças, mesmo depois de receberem a compensação correspondente. Devem realizar as etapas necessárias para o tratamento devido aos familiares das vítimas e coordenar as ações necessárias para que os parentes das vítimas e outros ex-residentes de Mapiripán, que foram deslocados, possam retornar com segurança a Mapiripán, se assim o desejarem” (CORTE IDH. **Caso do "Masacre de Mapiripán" vs. Colômbia**. Sentença de 15 de setembro de 2005. Serie C No. 134, par. 311, trad. livre).

⁵⁸² CORTE IDH. **Assunto Centro Penitenciário da Região Centro-Occidental: Presídio de Uribana a respeito da Venezuela. Medidas provisórias**. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2 de fevereiro de 2007, Ponto resolutivo 2(f).

⁵⁸³ GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010, p. 184.

⁵⁸⁴ *Ibid*, p. 171.

⁵⁸⁵ *Ibid*, p. 171.

A análise realizada permite inferir que a Comissão do CDDPH desempenhou dois papéis principais: primeiro, gerou um ambiente propício para que fossem encontradas e discutidas alternativas para os problemas de Urso Branco (cooperação); segundo, funcionou como fórum de prestação de contas do desempenho funcional dos membros e colaboradores da Comissão Especial (transparência ou *accountability*)⁵⁸⁶.

Enquanto as medidas provisórias estavam vigentes, o mecanismo criado desempenhou relevante papel no desenho da política, que culminou no Acordo de Melhorias. No entanto, tanto em decisão judicial monocrática em sede do processo de intervenção federal pendente no Supremo Tribunal Federal, quanto na petição da ação civil pública que busca a implementação do referido acordo, os bloqueios institucionais permanecem acentuados. Existe, ainda hoje, um quadro de superlotação, bem como rebeliões e submissão a tratamento degradante por más condições carcerárias. Os limites da “nova institucionalidade”, quase duas décadas, após a adoção da primeira resolução são, portanto, questionáveis.

3.2.8 Reflexões críticas sobre o litígio

O caso Urso Branco permanece como um litígio inacabado, incompleto. A adoção de medidas provisórias não foi suficiente para resolver a situação de grave risco, apesar de a exigibilidade do dever de implementar imediatamente políticas públicas consistir em uma antecipação da tutela pretendida ao final. Tampouco não há a autonomia completa das medidas provisórias em relação ao processo principal (tendo em vista que o caso não perdeu o seu objeto e permanece em tramitação na CIDH).

No caso, o acordo de melhorias adotado extrajudicialmente permitiu o levantamento precoce das medidas, sem acompanhamento de sua fase de implementação. Por outro lado, na perspectiva processual internacional gerou uma estranha combinação entre medidas provisórias e solução amistosa extrajudicial, deixando aberto o procedimento no sistema.

Assim como observado nas experiências norte-americanas e também identificado como ponto problemático nos processos estruturais da América Sul em relação à situação prisional, a criação de um mecanismo destinado ao monitoramento das medidas adotadas pelo estado (em especial políticas públicas) tem sido vista como um elemento essencial para fomentar a efetividade das reformas estruturais.

⁵⁸⁶*Ibid*, p. 171.

3.2.9 Os problemas do levantamento das medidas provisórias

Ainda que a Corte IDH paulatinamente tenha passado a reduzir a amplitude das medidas provisórias na Penitenciária de Urso Branco, priorizando os indicadores relacionados ao número de mortes violentas (em detrimento das medidas estruturais para enfrentar a superlotação carcerária e as medidas de *accountability*), o levantamento se deu após audiência pública (espaço de promoção de diálogo e articulação entre as partes envolvidas) e com o consentimento dos interessados⁵⁸⁷. Esse ponto é importante, pois o levantamento não se deu de forma traumática, deixando os petionários a descoberto.

De toda forma, a experiência dos processos estruturais demonstra a importância da fase de execução (no sentido de supervisão e monitoramento) dos pontos de consenso produzidos nas mesas dialogadas. Assim, a adoção de um “pacto de melhorias” devia ser um avanço, não o encerramento da tutela jurisdicional. Essa situação demonstra a precariedade de se moldar a tutela provisória com um formato estrutural, tendo em vista que a adoção de uma interpretação restritiva sobre a manutenção da situação de urgência e grave risco pode dar ensejo ao encerramento prematuro de um processo estrutural, sem que se tenha implementado a política pública acordada pelas partes.

Em contraponto, é estranho considerar como “prematura” uma tutela de urgência que perdurou por nove anos. Sendo assim, se a Corte IDH optou por “desestruturar” parcialmente a proposta das tutelas de urgência no SIDH, ocupando-se de metas pontuais e menos ambiciosas, era adequado que o órgão do sistema encarregado da tramitação do mérito do caso desse uma resposta à situação dos petionários. Já tendo o caso sido admitido, era razoável que a demanda de mérito fosse imediatamente submetida à Corte IDH, para tratar das reformas estruturais, eventuais indenizações não pagas e eventuais medidas de *accountability* ainda em zona de indeterminação. Essa inércia em submeter o caso ao conhecimento da Corte, mesmo com nove anos de medidas provisórias vigentes, é uma interrogante sem resposta, que extrapola a razoabilidade de qualquer estratégia de litígio da CIDH. E ainda que se considerasse que a adoção do Pacto de Melhorias pudesse representar uma abertura à solução amistosa, o ideal era que o acordo tivesse sido formalizado com a chancela dos órgãos do sistema interamericano,

⁵⁸⁷ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de agosto de 2011.

tal como ocorreu no caso argentino nas penitenciárias de Mendoza⁵⁸⁸, cuja tramitação era paralela à de Urso Branco.

Em pesquisa ao sítio da CIDH, não há qualquer registro de que o pacto tenha sido homologado em âmbito internacional. Tal providência permite um monitoramento por parte da CIDH, dando mais transparência à tramitação do caso (e às expectativas de efeitos futuros após o levantamento).

Certo é que o levantamento das medidas provisórias pela Corte - sem que a CIDH tenha efetivamente adotado um modelo de monitoramento transparente, com ferramentas de *follow-up* tais como as que estavam sendo usadas no procedimento de urgência na Corte - fez com que o caso se quedasse em um limbo jurídico, sem solução definitiva, conformando-se apenas com uma ameaça futura de eventual responsabilidade internacional, caso o Pacto de Melhorias não fosse cumprido, assentado nas obrigações genéricas do art. 1(1) da CADH.

Depois do levantamento das medidas provisórias, a situação de Urso Branco foi gradualmente perdendo força e visibilidade. O ciclo de violência permaneceu voltando, sendo que em 2014 houve nova rebelião. Em 2018, tendo em vista que o acordo de melhorias firmado entre o Estado Brasileiro e que justificou o levantamento das medidas não foi implementado, o Ministério Público Federal ajuizou uma ação civil pública⁵⁸⁹ perante a Justiça Federal local, valendo-se de um processo estrutural doméstico para buscar implementar aquilo que a arena internacional permitiu - alguns avanços, mas não os resultados almejados em longo prazo: uma reforma institucional.

Se as primeiras avaliações oriundas de pesquisas realizadas em Urso Branco foram positivas e generosas com a capacidade de mobilizar instituições e atores para algumas reformas estruturais, a política pública almejada e desenhada no acordo de melhorias não foi devidamente implementada. O levantamento das medidas foi precoce, assim como nos primeiros casos de processos estruturais nos Estados Unidos, sendo que a ausência de supervisão jurisdicional e o longo período em que a demanda permaneceu estagnada na CIDH contribuíram para que a experiência, no âmbito da competência para medidas provisórias, gerasse questionamentos e as reflexões aqui expostas, se a janela aberta realmente tinha a capacidade almejada para o fomento e implementação de políticas públicas.

⁵⁸⁸ CIDH. **Informe n. 84/11, Caso n. 12.532**, Solução Amistosa. Internos nas Penitenciárias de Mendoza vs. Argentina, 21 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/amistosas.asp> Acesso em: 21 jun. 2020.

⁵⁸⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. BEVILAQUA, Raphael Luis Pereira; MARIN FILHO, Airton Pedro; BOGO, Andrea Valeska Nucini. **Petição inicial na Ação Civil Pública n. 0006374-27.2016.4.01.4100**, perante a 2ª Vara Federal de Porto Velho. Rondônia, 01 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2017/01/ACP-Parte-1-Sistema-Prisional-RO.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020.

Passados quase 18 anos, a avaliação positiva de Giunchetti⁵⁹⁰ não subsistiu. Urso Branco permanece como um exemplo embrionário de processo estrutural no âmbito das medidas provisórias da Corte IDH, com efeitos e ideias que integram um aprendizado procedimental para as respostas institucionais possíveis dentro da competência provisória da Corte IDH, em situações de grave risco às pessoas privadas de liberdade (como em situações de rebeliões e massacres).

Em suma, é possível notar que a Corte IDH determinou, em sede de medidas provisórias, a adoção de políticas públicas para o sistema penitenciário. A amplitude de tais medidas e a ausência de parâmetros claros e indicadores de resultados, bem como a dificuldade de coleta das informações solicitadas pelo Estado, dificultaram o monitoramento das medidas. Além disso, também não houve o estabelecimento de metas claras pela Corte, sendo que tal função foi relegada ao mecanismo interno (que demorou um tempo para compreender a sua finalidade e executá-la).

Ademais, se há uma medida provisória na Corte IDH (cujo procedimento de conhecimento ainda não foi submetido à jurisdição da Corte IDH), é razoável que o próprio tribunal seja palco para a celebração de um acordo de solução amistosa no âmbito da tutela de urgência, continuando com a supervisão de cumprimento, em vez de reenviar a questão à CIDH. Essa é uma forma de otimizar a atuação da Corte em demandas coletivas, dando uma resposta mais rápida aos jurisdicionados e impedindo que litígios de grande proporção e amplitude ficassem no limbo da etapa de admissibilidade/mérito, sem uma resposta institucional efetiva.

Assim como em outras experiências estruturais, os insucessos e os pontos de estagnação também foram oportunidade de aprendizado para os casos que se seguiram, como se pode ver em algumas cautelas que a Corte IDH tem adotado nas medidas provisórias do Brasil que ainda não foram levantadas, tais como os casos de Curado, Pedrinhas e Plácido Sá Carvalho, que serão estudadas a seguir.

3.3 A Penitenciária de Araraquara: repensando a perspectiva da “prisão depósito” para a “prisão massificada”

⁵⁹⁰ GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e Direitos Humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as instituições domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010.

3.3.2 Do massacre do Carandiru aos “crimes de maio”: a ascensão do Primeiro Comando da Capital

Conforme estudado no item anterior, a porta de entrada das medidas provisórias em relação ao Brasil foi inaugurada por um caso periférico, situado distante do coração político-econômico do país, no Presídio de Urso Branco. Alguns anos depois, as atenções voltaram-se para estabelecimentos situados em pleno centro de poder: o estado de São Paulo⁵⁹¹. Nesse sentido, as medidas provisórias em relação à Penitenciária de Araraquara foram adotadas no ano de 2006, período que é considerado divisor de águas em razão de uma crise de segurança pública vivenciada a partir dos “crimes de maio”⁵⁹².

Não é possível expor a situação de Araraquara sem antes relembrar que a história prisional paulista pós-redemocratização foi palco de muita violência. Em 1992, o massacre do Carandiru na Casa de Custódia da capital gerou 111 mortos e uma grande cicatriz ainda não resolvida⁵⁹³. Desde então, entre 1993 e 2001, reportam-se o nascimento e a expansão do Primeiro Comando da Capital (PCC)⁵⁹⁴, facção que conquistou a hegemonia no estado dentro e fora dos muros das prisões. Adorno e Dias dividem a conformação da facção em três fases principais⁵⁹⁵, a saber: num primeiro momento houve a fase de expansão entre os presídios do estado, a partir de um discurso de solidariedade entre os presos (1993-2001)⁵⁹⁶; na sequência,

⁵⁹¹ A situação deu ensejo à adoção das medidas provisórias pela Corte Interamericana em relação a dois espaços de privação de liberdade no Estado, muito impactados com a situação de grave risco à vida e à saúde das pessoas que ali se encontravam: o caso da Penitenciária de Araraquara e o dos adolescentes privados de liberdade na antiga Febem – Complexo do Tatuapé (atualmente Fundação Casa). Como o objeto da presente tese recorta os espaços de privação de liberdade para adultos, nos ateremos ao primeiro cenário, sem deixar de reconhecer a conexão entre o contexto geral dos dois espaços.

⁵⁹² ADORNO, Sérgio; Dias, Camila Nunes. Cronologia dos "Ataques de 2006" e a nova configuração de poder nas prisões na última década. **Revista Brasileira De Segurança Pública**, v. 10, n. 2, 2006. Disponível em: <https://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/698>. Acesso em: 20 nov. 2022.

⁵⁹³ MACHADO, Maíra; MACHADO, Marta. (org.). **Carandiru (não) é coisa do passado**: um balanço sobre os processos, as instituições e as narrativas 23 anos após o massacre. São Paulo: Acadêmica Livre, 2015. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13989>. Acesso em: 1º mar. 2020.

⁵⁹⁴ GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. Boitempo Editorial, 2017, p. 27-28.

⁵⁹⁵ GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. Boitempo Editorial, 2017, p. 70-73.

⁵⁹⁶ Segundo Godói, vários são os episódios de fugas, violência e rebeliões que documentaram o período: “Em 1995, uma rebelião numa penitenciária no município de Tremembé durou cerca de 130 horas, constituindo-se como uma das mais longas da história; entre janeiro e maio de 1997, foram registradas 57 rebeliões prisionais em todo o estado. Em fevereiro de 2001, 29 unidades prisionais se rebelaram simultaneamente num levante que envolveu mais de 28 mil presos”. GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. Boitempo Editorial, 2017, p. 27-28.

entre 2001 e 2006 aconteceram muitas rebeliões e a reestruturação das dinâmicas de poder, com horizontalização das hierarquias e mais autonomia das bases⁵⁹⁷.

Para Godói, “(...) ao passo que o sistema penitenciário paulista se expandia, as rebeliões prisionais se tornaram mais frequentes, mais longas, maiores, mais espetaculares e generalizadas”⁵⁹⁸. A partir de 2006, com os crimes de maio, selou-se nova relação com o estado, marcada por um momento de violência extremo naquele ano, seguido de um “cessar fogo”⁵⁹⁹ que reduziu o índice de violência nas ruas. Essa nova relação com o estado permitiu a expansão e a consolidação econômica da facção, ultrapassando as fronteiras de São Paulo. A partir de 2012, as disputas de poder e a tentativa de conquista de espaços prisionais em outros entes federados se aceleraram, com disputas que ensejaram alguns picos de violência, como os observados nos presídios do Amazonas, Roraima e Rio Grande do Norte, em 2017-2018⁶⁰⁰.

Seja como for, é certo que os crimes de maio são divisores de águas nas dinâmicas das relações entre PCC e estado⁶⁰¹. No mês de maio de 2006, a facção comandou rebeliões simultâneas em 73 unidades, com ataques a bancos, estabelecimentos comerciais, órgãos públicos e meios de transporte, dando ensejo ao homicídio de 43 agentes de segurança pública (entre policiais penais e policiais militares)⁶⁰². Como resposta, atores privados vinculados a grupos de extermínio (com indícios de participação de agentes públicos) deram ensejo a elevado número de execuções extrajudiciais e desapareições forçadas, situação que deu origem ao movimento “mães de maio”, que luta pelo esclarecimento dos fatos e responsabilização dos culpados pelo uso indiscriminado da força e da violência, devido a uma desastrosa gestão de crise de segurança pública⁶⁰³. As medidas provisórias outorgadas em favor das pessoas privadas de liberdade na penitenciária de Araraquara são um instantâneo sobre uma perspectiva dessa multifacetada crise, que orbita em torno do crescimento e ascensão do PCC, no momento em

⁵⁹⁷ MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. **Revista brasileira de segurança pública**, v. 11, n. 2, 2017.

⁵⁹⁸ **GODOI, Rafael. Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos.** Boitempo Editorial, 2017, p. 27-28.

⁵⁹⁹ ADORNO, Sérgio, Dias; Camila Nunes. Cronologia dos "Ataques de 2006" e a nova configuração de poder nas prisões na última década. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, 2006. Disponível em: <https://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/698>. Acesso em: dez. 2022.

⁶⁰⁰ MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 11, n. 2, 2017.

⁶⁰¹ *Ibid.*

⁶⁰² **GODOI, Rafael. Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos.** Boitempo Editorial, 2017, p. 27-28.

⁶⁰³ Há vários casos pendentes na Comissão Interamericana sobre os crimes de maio. Vide, por exemplo: CIDH, **Relatório No. 155/21. Petição 151-15.** Admissibilidade. Marcos Rebello Filho e outros. Brasil. 28 de julho de 2021.

que o Estado Brasileiro adota como opção de política criminal o encarceramento em massa a partir da guerra às drogas.

3.3.2 Do contexto geral ao particular: a Penitenciária de Araraquara como um dos epicentros da crise

A Penitenciária de Araraquara é uma unidade prisional que se situa na região noroeste do estado de São Paulo, na cidade homônima, em uma das regiões com melhor índice de desenvolvimento humano (IDH) do estado. O município possui razoável acesso a serviços públicos e boa qualidade de vida da população⁶⁰⁴. A penitenciária antecede a expansão do sistema penal ocorrida no estado na década de 90. Construída em 1977⁶⁰⁵ para ser um presídio “modelo”, sua alocação é representativa da tendência de interiorização⁶⁰⁶ observada pela política penitenciária estadual⁶⁰⁷. Além de sua vocação para receber pessoas em cumprimento de pena no regime fechado, o estabelecimento também tinha uma ala que abarcava presos provisórios e outra para os presos em regime semiaberto. Na década de 90, foi nomeada como “Penitenciária Dr. Sebastião Martins da Silveira”, em homenagem a um agente penitenciário e político araraquarense (ex-candidato a vereador pelo Partido dos Trabalhadores⁶⁰⁸), que fora tomado como refém e assassinado no curso de uma rebelião no presídio de Hortolândia⁶⁰⁹, em 1995.

A triste coincidência é que outra violenta rebelião, na década seguinte, marcou novamente o nome de Sebastião Martins da Silveira. Em 2006, eclodiu uma grave revolta na Penitenciária de Araraquara, pulverizada pela crise de segurança pública estadual sem precedentes. Uma das causas foi a insatisfação da facção hegemônica no estado (o PCC) com

⁶⁰⁴ CITELLI, Ana Clara. **Transformações e impactos socioespaciais pós-implantação da penitenciária de Araraquara/SP**. 2018, p. 14. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/181157/citelli_ac_me_arafcl.pdf?sequence=7&isAllowed=y, p. 14. Acesso em: dez. 2022.

⁶⁰⁵ “Dentro dessa perspectiva, a inauguração da penitenciária de Araraquara ocorreu no ano de 1977, no dia 22 de agosto, data comemorativa do aniversário da cidade. A similaridade das datas não foi ao acaso, pois diante do que foi encontrado e percebido em campo, a Penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira” era considerada um investimento para o município e região” (CITELLI, Ana Clara. **Transformações e impactos socioespaciais pós-implantação da penitenciária de Araraquara/SP**. 2018, p. 74. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/181157/citelli_ac_me_arafcl.pdf?sequence=7&isAllowed=y. Acesso em: dez. 2022).

⁶⁰⁶ *Ibid.*

⁶⁰⁷ *Ibid.*, p. 14.

⁶⁰⁸ Na época de seu falecimento, Sebastião Martins da Silveira recebeu homenagem em ata da sessão da Câmara de Vereadores de Araraquara, por meio de seu companheiro de partido Edson Antonio da Silva (c.f. <http://consulta.camara-arq.sp.gov.br/arquivo?Id=163040>).

⁶⁰⁹ Segundo consta, Sebastião Martins da Silveira era diretor de segurança quando foi deflagrada a rebelião em Hortolândia, que resultou na tomada de reféns e seis mortes. Motim em Hortolândia acaba em 6 mortes (<https://www.youtube.com/watch?v=t9Mp6-Jbcw0>).

algumas decisões políticas do estado, o que deu ensejo aos crimes de maio. O estabelecimento tornou-se um dos epicentros da instabilidade, por ter forte vinculação com o PCC, devido ao fato de ter abrigado pessoas reconhecidas como lideranças, ao final dos anos 90⁶¹⁰.

Em 16 de junho de 2006, eclodiu uma rebelião envolvendo em torno de 1.600 (mil e seiscentas) pessoas privadas de liberdade, que destruíram parte considerável da unidade e concentraram-se em uma ala cuja capacidade era para 169 pessoas, com 10 reféns (nove policiais penais e um médico)⁶¹¹. Para evitar a fuga em massa e diante da destruição dos cadeados das celas, o Governo do estado determinou a soldagem das portas de entrada da ala do presídio onde os presos tinham se concentrado, deixando-os isolados em um pátio aberto, exposto à chuva e ao frio, sem roupas adequadas, sem segurança nem eletricidade⁶¹². Alimentos e medicamentos foram distribuídos por helicópteros, por meio de cordas⁶¹³. As pessoas privadas de liberdade ficaram aglomeradas em uma ala, sem acesso ao mínimo existencial e vivenciando alto risco de escalada das hostilidades, seja entre os próprios presos, seja entre os presos e os agentes de segurança pública do estado, diante da iminência da retomada do presídio⁶¹⁴.

No dia seguinte, em 17 de junho de 2006, 160 (cento e sessenta) policiais militares entraram no estabelecimento para libertarem os reféns, mas os presos foram mantidos isolados na ala, com o argumento de que a prisão tinha sido destruída e precisava ser reconstruída⁶¹⁵.

3.3.3 A outorga da tutela de urgência: aspectos gerais da situação de grave risco

Nesse cenário de intensa crise, as organizações da sociedade civil Fundação Interamericana de Defesa dos Direitos Humanos (coordenada pelo jurista e ex-comissionado Hélio Bicudo⁶¹⁶), Justiça Global, Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) - São

⁶¹⁰ Citelli destaca, sobre o tema, o fato de Marcos Willians Herbas Camacho (conhecido como Marcola) e Júlio Cesas de Moraes (Julinho Carambola) terem sido privados de liberdade na localidade. C.f. CITELLI, Ana Clara. **Transformações e impactos socioespaciais pós-implantação da penitenciária de Araraquara/SP**. 2018, p. 82 Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/181157/citelli_ac_me_arafcl.pdf?sequence=7&isAllowed=y. Acesso em: dez. 2022.

⁶¹¹ COUTINHO, Rafael. **A prisão soldada**. Disponível em: <https://riscafaca.com.br/historia/a-prisao-soldada/>. Acesso em: 05 de nov. 2022.

⁶¹² CORTE IDH. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de julho de 2006,

⁶¹³ COUTINHO, Rafael. **A prisão soldada**. Disponível em: <https://riscafaca.com.br/historia/a-prisao-soldada/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

⁶¹⁴ *Ibid.*

⁶¹⁵ *Ibid.*

⁶¹⁶ Sobre o ponto, inclusive, há um riquíssimo acervo de cartas e documentos que pertenciam à Federação Internacional dos Direitos Humanos (FIDH) e foram doados à Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica do Estado de São Paulo, disponíveis à consulta.

Paulo, Pastoral Carcerária, Ação dos Cristãos para Abolição da Tortura (ACAT Brasil) e Grupo Tortura Nunca Mais – São Paulo reuniram-se para enviar o caso ao sistema interamericano⁶¹⁷, por meio de uma solicitação de medidas cautelares endereçadas à CIDH.

Pela gravidade e urgência da situação, a Comissão Interamericana não chegou sequer a adotar medidas cautelares⁶¹⁸, submetendo a situação diretamente à apreciação da Corte IDH, pois os presos seguiam aglomeradas em um espaço ínfimo, com as portas da penitenciária soldadas. Possivelmente, essa estratégia drástica para tentar evitar a repetição do que ocorrera no Carandiru: um massacre ocasionado pelo uso desproporcional da força em razão de represálias e da eventual retomada da ordem e comando da prisão depois da rebelião. Relembrando as primeiras medidas provisórias da Corte Centro-americana de Justiça, há aqui um resgate não apenas do papel de tutela e prevenção contra dano irreparável, como também a tentativa de opção do direito como ferramenta para controlar as hostilidades e evitar a escalada das hostilidades.

Como o pedido chegou fora do período de sessões, a tutela solicitada foi imediatamente concedida pelo presidente da Corte IDH por meio da primeira resolução sob o formato das “medidas urgentes” daquela presidência, assim como ocorrera em Urso Branco em medida outorgada em 28 de julho de 2006.

3.3.4 Aspectos gerais da fase de supervisão de cumprimento

O processo interamericano a respeito do assunto de Araraquara compreende uma série de quatro decisões em cascatas e duas audiências públicas. Inaugurado com uma resolução concessória monocrática (proferida pelo presidente), é ainda composto de duas resoluções de manutenção das medidas e da resolução final de levantamento. Além disso, ao longo dos ciclos, é também composto das informações periódicas prestadas pelo Estado Brasileiro e pelos petionários, em contraponto.

Algumas questões interessantes surgem a partir da leitura das decisões. Em primeiro lugar, apesar de todas as resoluções referenciam os fatos oriundos do contexto geral conflitivo, há um notável silêncio das partes e da Corte IDH em relação à menção expressa ao nome do PCC como facção envolvida no epicentro da crise. Não há elementos que se possa

⁶¹⁷ CORTE IDH. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de julho de 2006, § 2(a)

⁶¹⁸ *Ibid.*

entender a *ratio* por detrás desta questão: se uma estratégia de não reforçar estigmas e estereótipos ou se uma tentativa de não sucumbir ao clamor popular por segurança pública. De toda forma, a narrativa que consta nas resoluções não permite ao leitor, desligado da conjuntura nacional, entender como o caso representa um dos momentos mais decisivos e impactantes da política penitenciária nacional da última década.

Em segundo lugar, assim como já fora notado em relação ao assunto de Urso Branco, também não há qualquer observação ou dado estatístico que permita avaliar como o racismo presente no sistema penitenciário brasileiro impactava esse ambiente prisional. Nota-se que, diferentemente dos litígios prisionais norte-americanos, estruturados a partir da proteção à igualdade contida na Constituição Americana, os casos brasileiros são litigados em torno da proteção à vida e à integridade pessoal (artigos 4º e 5º da CADH), com certa invisibilidade desse problema estrutural prisional.

Além disso, na fundamentação da primeira resolução⁶¹⁹, é resgatada a ideia de que o Estado deveria produzir uma “política pública de emergência”, tal como o plano de contingência de Urso Branco. Nesse sentido, destaca-se que “o Estado deve desenhar e aplicar uma política penitenciária de prevenção”⁶²⁰. Contudo, se a expectativa é a adoção de uma política pública, o seu monitoramento deve ser avaliado minimamente por meio de indicadores de resultado. Contudo, na etapa de supervisão de cumprimento, a Corte solicitou informações de forma mais genérica, sem definir os indicadores para monitoramento do cumprimento sobre a manutenção/superação dos riscos. Essa é uma tendência que se detecta ao longo das resoluções, tornando difícil um monitoramento parametrizado em relação aos casos prisionais em etapa de supervisão, além da ausência de critérios norteadores ao levantamento (que segue certo grau de casuísmo).

3.3.5 Os ciclos de decisões em cascata

No primeiro ciclo, as medidas de urgência adotadas pelo juiz presidente da Corte IDH trazem uma descrição dos fatos, uma fundamentação sobre a base jurídica para adoção da determinação, decorrente da combinação do art. 63(2) da CADH com o art. 25.5 do regulamento da Corte IDH. Em seu dispositivo há um ponto resolutivo determinando a adoção de

⁶¹⁹ CORTE IDH. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de julho de 2006, §18.

⁶²⁰ *Ibid*, §18.

providências de forma genérica, conforme a margem de discricionariedade do Estado, voltadas para proteção da vida e da integridade física das pessoas privadas de liberdade no interior da penitenciária⁶²¹. Como pontos de atenção, os pontos resolutivos seguintes identificam a necessidade de proporcionalidade no uso da força para a retomada do controle do estabelecimento penitenciário. Também aloca questões-chave que devem ser incorporadas nas medidas a serem adotadas, a saber: acesso de médicos ao interior da penitenciária, reacomodação de pessoas enfermas, em especial aquelas com doenças infectocontagiosas, acesso a alimentos, vestimentas e produtos de higiene. As providências devem também gerar os seguintes resultados: redução da superpopulação, separação de presos por categorias e retomada do contato dos presos com o mundo exterior (reativação das visitas). Também enfatiza, como obrigação-meio, o dever de investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos que deram origem à situação de risco. Nos demais pontos resolutivos, é franqueada às partes e à CIDH a possibilidade de apresentar informações (gerais sobre as medidas) e identificação dos beneficiários, no prazo de 10 dias. O presidente ainda convoca audiência pública para o período de sessões subsequentes.

A audiência pública foi realizada em setembro de 2006, com a participação das partes. Um dos efeitos importantes foi que, na véspera da audiência, a solda das portas do presídio foi desfeita, o que reduziu a imagem de que os presos tinham sido abandonados à própria sorte no espaço prisional. O Estado Brasileiro explicou que, nos três meses entre junho e setembro de 2006, vinha buscando reduzir a superlotação por meio de transferências semanais de 100 presos a outros estabelecimentos e que empregaria medidas para a reconstrução da penitenciária.

Posteriormente, a Corte IDH inaugurou o segundo ciclo com a conversão das medidas de urgência em uma resolução de medidas provisórias adotada pelo colegiado, ratificando os pontos resolutivos anteriores⁶²². Além de manter as obrigações que já tinham sido determinadas pela presidência, realça-se também a necessidade de garantir o acesso e a comunicação aos advogados e às pessoas privadas de liberdade, bem como aos representantes da sociedade civil que figuraram como petionários. Além disso, a Corte IDH determinou a necessidade de que o Estado prestasse informações aos familiares sobre as transferências efetuadas. Finalmente, a Corte manteve o monitoramento da implementação a partir da solicitação de apresentação de informes periódicos às partes.

⁶²¹ *Ibid*, pontos resolutivos 1-10.

⁶²² CORTE IDH. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 30 de setembro de 2006, pontos resolutivos 1-11

No terceiro ciclo, a Corte IDH ditou uma resolução consolidando as informações prestadas entre 2006 e 2008 e, ainda, convocou uma audiência pública entre as partes⁶²³, que se realizou em 13 de agosto de 2008 no período de sessão extraordinária realizada no Uruguai.

A Corte IDH adotou a quarta resolução⁶²⁴, que encerrou o terceiro ciclo e determinou o levantamento da tutela de urgência. A decisão narra as medidas adotadas e reputa que a situação de grave risco à vida e à integridade das pessoas fora controlada pelo estado. A Corte ressaltou o papel das tutelas de urgência, lembrando que a avaliação sobre o mérito das eventuais violações perpetradas deve ser avaliada no âmbito de procedimento principal para apuração de responsabilidade internacional. Assim como se apurou em Urso Branco, em que inicialmente os pontos resolutivos requisitavam informações sobre investigação de tortura e uso desproporcional da força, a nova composição da Corte IDH passou a entender que tais medidas de confundiam com o mérito, não devendo ser monitoradas nas tutelas de urgência.

3.3.6 A onda de levantamento de medidas provisórias sem soluções estruturais: o *trailer* do porvir

A decisão de levantamento, da mesma forma como ocorreu no caso Urso Branco, pode ser considerada meramente paliativa, posto que as providências adotadas não atacaram os problemas estruturais existentes no estado de São Paulo. As principais estratégias do estado se apoiaram nas transferências a outros estabelecimentos e na reconstrução do presídio, sem atacar a necessidade de redução da taxa de encarceramento, que já vinha sendo sinalizada desde a recomendação da CIDH no caso Carandiru.

De forma geral, o tribunal atentou para a correlação entre vagas disponíveis e lotação do estabelecimento, medidas adotadas para reconstrução e adequação do espaço prisional, com análise do orçamento e investimentos realizados. Após o afastamento da situação de grave risco e do levantamento, até a presente data não houve julgamento de mérito das violações, que ficaram sem uma resposta definitiva por parte da Corte IDH. Uma vez mais, as transferências para outros estabelecimentos foram usadas como resposta para a solução da grave crise, sem

⁶²³ CORTE IDH. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 10 de junho de 2008.

⁶²⁴ CORTE IDH. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de novembro de 2008.

indicação do impacto que essa medida teve nos demais estabelecimentos penais do estado de São Paulo (seja gerando ou agravando a superlotação existente).

Apesar de a demanda por redução da superlotação e observância do limite da capacidade do estabelecimento ter sido uma das medidas determinadas pela Corte IDH no curso da supervisão de cumprimento, as medidas gerais adotadas na política criminal brasileira ditaram justamente o inverso: uma escalada da população carcerária a partir da adoção da nova lei de drogas.

Em agosto de 2006, um pouco depois dos crimes de maio, foi adotada a nova Lei de Drogas – n. 11.343/2006. Inicialmente festejada por distinguir a conduta de uso do tráfico, com tratamento mais brando ao usuário; de forma geral, a resposta punitiva mais rigorosa ao tráfico fez com que a curva de encarceramento escalasse desproporcionalmente, o que fez com que o Brasil atingisse o terceiro lugar entre os países que mais encarcera na atualidade. Várias pesquisas indicam a Lei de Drogas como um dos fatores que deram ensejo ao encarceramento em massa nacional.

Sem dúvidas, São Paulo foi especialmente impactado, posto que das 661.915 pessoas privadas de liberdade no Brasil, 197.441 estão alocados em celas em unidades prisionais desse estado, que apresenta a maior taxa de encarceramento nacional⁶²⁵. Conforme destacado por Godói⁶²⁶, se fosse um país, São Paulo teria a 10ª maior população prisional do mundo (em números absolutos).

Há autores, inclusive, que acreditam que a curva ascendente das taxas de encarceramento pode ter favorecido a consolidação econômica e o crescimento do Primeiro Comando da Capital (PCC)⁶²⁷. Por esse motivo, Godói chama a atenção, em sua tese de doutorado, para as pesquisas sobre prisões, que geralmente alocam o objeto de estudo como “depósito de pessoas”. Sustenta que essa abordagem deve ser repensada, tendo em vista que as soluções geralmente construídas são “reformistas”, sempre focadas na construção e ampliação do espaço prisional e do número de vagas, com o objetivo de adequá-los ao tratamento mínimo existencial exigido pelas normas de Direitos Humanos. Godói pondera que

⁶²⁵ Tais dos foram obtidos em: SISDEPEN. **Levantamento de Informações Penitenciárias Nacionais – 12º período**. Período de janeiro a junho de 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNWQ0ODM1OTQtMmQ2Ny00M2IyLTk4YmUtMTdhYzI4N2ExMWM3IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 09 jan 2023.

⁶²⁶ GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. Boitempo Editorial, 2017, p. 27.

⁶²⁷ ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila Nunes. Cronologia dos "Ataques de 2006" e a nova configuração de poder nas prisões na última década. **Revista Brasileira De Segurança Pública**, v. 10, n. 2, 2006. Disponível em: <https://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/698>; GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. Boitempo Editorial, 2017, p. XX.

a experiência paulista pode ser útil para a observação empírica sobre a falência do objetivo “neutralizador”⁶²⁸ da prisão, que não consegue afastar o indivíduo do seio social tampouco consegue reduzir a taxa de criminalidade e violência. Ao contrário, a aposta no encarceramento pode propiciar justamente o fomento e o estímulo ao crescimento das práticas criminais, fortalecendo as organizações que orbitam em torno do tráfico de drogas.

Portanto, Godói propõe que os estabelecimentos penais não sejam analisados como “depósitos” a serem arquitetonicamente melhorados e ampliados, mas como “prisões massificadas”, porosas e permeáveis à circulação de pessoas, mercadorias e relações de poder. Por isso, a política penitenciária, integrada à política de segurança pública, deve levar em conta não apenas as propostas de reformas e “aprimoramento” das condições de detenção, como também precisa questionar as causas e impor limites ao encarceramento em massa.

Como será visto a seguir, essa problematização não foi feita pela Corte IDH em 2006. O registro dessa timidez ao abordar uma situação tão paradigmática como a de Araraquara é importante para compreender as etapas que pavimentaram o caminho das medidas provisórias que atualmente ainda seguem vigentes.

⁶²⁸ GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. Boitempo Editorial, 2017, p. 27-28.

4 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS EM RELAÇÃO AO BRASIL QUE AINDA ESTÃO EM ETAPA DE SUPERVISÃO DE CUMPRIMENTO

O presente capítulo trata da análise dos contextos que ainda estão submetidos à etapa de supervisão de cumprimento, a saber: o Complexo Penitenciário de Pedrinhas (atualmente rebatizado para Complexo Penitenciário São Luís/MA), o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (RJ) e o Complexo Penitenciário do Curado (PE).

4.1 As medidas provisórias no Complexo de Pedrinhas

A história do Complexo Penitenciário de Pedrinhas (atualmente Complexo Penitenciário de São Luís) remonta ao século XIX. A primeira prisão do estado do Maranhão, conhecida como “Presídio São João”, foi construída na capital em 1846, no bairro Remédios⁶²⁹. Em 1948, diante das precárias condições do estabelecimento e da opção de alocar presos fora do eixo central (mais sensível à opinião pública), o Governo estadual veio a transferir a prisão para o município de Alcântara. A experiência não deu certo, diante do descontentamento dos moradores daquela região, cuja economia dependia do turismo⁶³⁰. Por isso, em 1965 foi construída a Penitenciária Agrícola de Pedrinhas, inicialmente com a capacidade para 120 vagas⁶³¹, no bairro homônimo, em uma região periférica da capital, situada a 28 km do centro.

Inicialmente concebida como uma penitenciária agrícola, as pessoas privadas de liberdade trabalhavam na horta e na produção de gêneros alimentícios. Alternativamente, trabalhavam na pedreira próxima, que é uma das inspirações para o nome da localidade⁶³².

Com o tempo, dentro do terreno da penitenciária foram erguidas outras unidades prisionais. Entre 2010 e 2013, a penitenciária já se tornara um complexo, com seis unidades prisionais com excedente populacional: Penitenciária de São Luís I, Penitenciária São Luís II,

⁶²⁹ MIRANDA, Márcia Mileni Silva. **O antagonismo do programa oficial de política criminal: o Complexo Penitenciário de Pedrinhas entre o discurso penal e a violência prisional.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - UFMA, São Luís, 2014, p. 26.

⁶³⁰ SILVA, Conceição de Maria Cordeiro. **Penitenciária de Pedrinhas – Maranhão: um breve histórico.** Monografia (Trabalho de conclusão do curso de Direito) – UFMA, São Luís-MA.

⁶³¹ *Ibid.*

⁶³² MIRANDA, Márcia Mileni Silva. **O antagonismo do programa oficial de política criminal: o Complexo Penitenciário de Pedrinhas entre o discurso penal e a violência prisional.** Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) - UFMA, São Luís, 2014, p. 28.

Penitenciária de Pedrinhas, Centro de Custódia de Presos de Justiça de Pedrinhas (CCPJ), Casa de Detenção (CADET) e Centro de Detenção Provisória de Pedrinhas (CDP)⁶³³. A população prisional do estado concentrava os presos na capital, em tendência centrípeta também observada nos casos do Rio de Janeiro e Pernambuco.

Apesar de Pedrinhas ter sido concebida inicialmente como uma “penitenciária agrícola” - destinada a pessoas em cumprimento de pena -, o complexo passou a acumular presos provisórios, que não eram devidamente alocados em ala separada, conforme exigência da Lei de Execução Penal (LEP). Em 2013, alcançou a marca de 40% de pessoas aguardando julgamento inicial, distribuídas em suas unidades⁶³⁴. Ao longo da primeira década do milênio, em razão das violências intramuros, a administração prisional adotava a origem regional (capital/interior) como critério de classificação das pessoas privadas de liberdade. Com a escalada do encarceramento em massa e o fortalecimento das facções, a identidade regional passou a ser um dos principais critérios de classificação⁶³⁵.

Após a crise de 2013-2014, o CPP foi rebatizado para “Complexo São Luís”, justamente com o intuito de ressignificação do estigma atrelado ao nome de Pedrinhas. Atualmente reúne oito unidades, assim nomeadas:

- UPRSL 1 (Unidade Prisional de Ressocialização São Luís - antiga Penitenciária de Pedrinhas)
- UPRSL 2 (Unidade Prisional de Ressocialização São Luís 2), antiga CADET (Casa de Detenção)
- UPRSL 3 (Unidade Prisional de Ressocialização São Luís 3) - antiga Central de Custódia de Preso de Justiça (CCPJ)
- UPRSL 4 (Unidade Prisional de Ressocialização São Luís 4), antiga Penitenciária de São Luís I;
- UPRSL 5 (Unidade Prisional de Ressocialização São Luís 5), antiga Penitenciária de São Luís II;
- UPRSL 6 (Unidade Prisional de Ressocialização São Luís 6), antigo Centro de Detenção Provisória (CDP);
- Centro de Observação Criminológica e Triagem de São Luís (COCTS);
- Presídio ou UPR Feminina⁶³⁶

4.1.1 Histórico de violência e a sua escalada na situação de grave risco de 2013-2014

⁶³³ CIDH. **Resolução n. 11/2013**, Medida Cautelar n. 367/13, Assunto Pessoas Privadas de Liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas a respeito do Brasil. 16 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC367-13-pt.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020, §4º.

⁶³⁴ CORTE IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Ordem Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de novembro de 2014.

⁶³⁵ MIRANDA, Márcia Mileni Silva. **O antagonismo do programa oficial de política criminal: o Complexo Penitenciário de Pedrinhas entre o discurso penal e a violência prisional**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - UFMA, São Luís, 2014, p. 28.

⁶³⁶ CORTE IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução de da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de março de 2018, nota de rodapé 2.

Ao longo da primeira década do milênio, a curva ascendente de encarceramento observada nacionalmente impactou no sistema penitenciário maranhense. A superlotação e as precárias condições sanitárias, combinadas com o fortalecimento das facções, são reconhecidas como fatores que acirraram as tensões intramuros⁶³⁷. A sociedade civil e os órgãos de fiscalização documentaram inúmeros casos de violência, tortura, motins e rebeliões, principalmente em razão da crescente hostilidade dos presos oriundos da capital em face dos presos vindos do interior do estado, que eram percebidos pelos demais como intrusos e agravadores da superlotação⁶³⁸. Esse estranhamento quanto à origem regional passou a ditar os contornos locais da composição das facções⁶³⁹.

Entre 2007 e 2009, houve relato de sensível número de mortos no local, em geral oriundos do interior do estado⁶⁴⁰. De 08 a 09 de novembro de 2010, eclodiu uma rebelião no presídio de segurança máxima São Luís I (hoje - IPPSL 04), com 18 óbitos extremamente violentos, o que inclui prática de decapitações⁶⁴¹. Segundo Miranda, o estopim da rebelião ocorreu quando a administração prisional transferiu três pessoas privadas de liberdade do Presídio São Luís II (vacionado aos presos do interior, com prevalência da facção “Bonde dos 40”) para o Presídio São Luís I (onde eram alocados os presos da capital, pertencentes à facção Primeiro Comando do Maranhão – PCM)⁶⁴². Naquele mesmo dia, outros dois presos também foram vítimas de homicídio em outra unidade (Centro de Detenção Provisória, que foi totalmente destruída pelos presos), por motivos parecidos e no curso da rebelião, sendo que outro foi morto no dia 25/10/2013 no mesmo estabelecimento. Consta ainda que, em 27 de outubro de 2013, houve um homicídio no estabelecimento vizinho (Central de Custódia dos Presos da Justiça). Foram reportadas 47 mortes no Complexo de Pedrinhas e a existência de muitos feridos, ao longo do ano de 2013, sem que o estado tivesse condições de garantir a proteção à vida e à integridade destes, por perda de controle da situação⁶⁴³.

⁶³⁷ CNJ. MARTINS, Douglas de Melo. **Relatório de inspeção nos estabelecimentos prisionais do Maranhão** – Ofício 363/GP/2013. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-cnj-presidios-maranhao.pdf>. Acesso em: 02 out. 2022.

⁶³⁸ *Ibid.*

⁶³⁹ MIRANDA, Márcia Mileni Silva. **O antagonismo do programa oficial de política criminal: o Complexo Penitenciário de Pedrinhas entre o discurso penal e a violência prisional**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - UFMA, São Luís, 2014, p. 31.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, p. 31.

⁶⁴¹ *Ibid.*, p. 18.

⁶⁴² *Ibid.*, p. 18.

⁶⁴³ CIDH. **Resolução n. 11/2013, Medida Cautelar n. 367/13**, Assunto pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas a respeito do Brasil. 16 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC367-13-pt.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020, §6(b).

Em 09 de outubro de 2013, uma nova crise foi deflagrada na Casa de Detenção (CADET), gerando 10 mortes violentas e 30 pessoas feridas⁶⁴⁴. Os atos de violência são extremos, ostensivos, filmados e lançados na internet. Os eventos de Pedrinhas repercutiram nacionalmente em face da difusão de um discurso de violência que transcendeu os limites da prisão e ganhou os noticiários⁶⁴⁵, com a adoção de práticas paralelas às que vinham sendo adotadas pelo grupo extremista Estado Islâmico, com efeito cascata em outros ambientes prisionais de outros estados brasileiros⁶⁴⁶.

Diante do descontrole da situação, a sociedade civil, representada pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB- MA), apresentaram um pedido de medidas cautelares à CIDH em 22 de outubro de 2013⁶⁴⁷. O forte questionamento aos poderes cautelares da CIDH em razão do caso Belo Monte⁶⁴⁸ possivelmente explica o fato de a medida cautelar em Pedrinhas não ter sido outorgada imediatamente, de forma *inaudita altera pars*. Só depois da manifestação estatal e quase dois meses depois da solicitação inicial a CIDH veio a outorgar a medida cautelar, com base no art. 25 do seu regulamento. No dispositivo da decisão, o órgão recomendou genericamente a adoção de medidas para enfrentar a situação de grave risco à vida e à integridade das pessoas privadas de liberdade; a mobilização de providências imediatas para a redução da superlotação carcerária; e a investigação dos fatos, para evitar a repetição⁶⁴⁹.

A partir de então, a situação passou pelo monitoramento internacional da CIDH e pelo acompanhamento local por vários órgãos públicos e entidades domésticas. Ainda assim, entre dezembro de 2013 e o primeiro semestre de 2014 seguiram-se os motins e as brigas entre presos, além das retaliações de agentes estatais. No período, houve 19 mortes violentas por homicídio e suicídio de duas pessoas com transtorno mental sem o devido acompanhamento psiquiátrico⁶⁵⁰. Ademais, uma rebelião que durou 19 horas, em maio de 2014, gerou 32 pessoas

⁶⁴⁴ MIRANDA, Márcia Mileni Silva. **O antagonismo do programa oficial de política criminal: o Complexo Penitenciário de Pedrinhas entre o discurso penal e a violência prisional.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - UFMA, São Luís, 2014, p. 13.

⁶⁴⁵ Observa-se o uso de decapitações em outros estabelecimentos de outros Estados, como é o caso do que ocorreu no Presídio Estadual de Catanduva, no Paraná, no mês seguinte.

⁶⁴⁶ MIRANDA, Márcia Mileni Silva. **O antagonismo do programa oficial de política criminal: o Complexo Penitenciário de Pedrinhas entre o discurso penal e a violência prisional.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - UFMA, São Luís, 2014, p. 13.

⁶⁴⁷ CIDH. **Resolução n. 11/2013, Medida Cautelar n. 367/13**, Assunto pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas a respeito do Brasil. 16 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC367-13-pt.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020, §6(b).

⁶⁴⁸ Vide cap. 2.

⁶⁴⁹ *Ibid*, §15.

⁶⁵⁰ CORTE IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil.** Medidas provisórias. Ordem Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de novembro de 2014.

como reféns. A retomada do estabelecimento também se deu com violência estatal, inclusive com relato de tortura por agentes de segurança privada contratados para garantir a segurança e a disciplina⁶⁵¹. Outro ponto extremamente delicado foi que os petionários passaram a ter dificuldades de ingresso no complexo, gerando o cerceamento de defesa no acesso à justiça internacional⁶⁵².

Além desses indicadores alarmantes (letalidade elevada e existência de grave ameaça à integridade das pessoas privadas de liberdade), também foram reportados como fatores de agravamento do risco: a existência de armas de fogo no interior do presídio, em posse dos presos; as tensões entre as facções rivais e a sua alocação em espaços próximos; falta de atendimento médico para pessoas feridas por disparos de arma de fogo; pessoas com HIV e/ou doenças infectocontagiosas como tuberculose e hanseníase⁶⁵³. A falta de medicamentos, de alimentos, de água potável e material de higiene também conformava o degradante quadro de tratamento⁶⁵⁴. A superlotação seguia também ascendente, apesar de a CIDH ter recomendado a adoção de providências imediatas para a sua redução⁶⁵⁵.

4.1.2 As respostas domésticas após a adoção das medidas cautelares e a insuficiência dos mutirões

Como a situação de Pedrinhas ganhou holofotes nacionalmente nos noticiários, a combinação da pressão interna da opinião pública com a supervisão internacional mobilizou os atores nacionais para a tentativa de construção de soluções. A maioria das respostas adotadas eram paliativas e visava ao controle da crise. As providências estruturais se voltaram para a construção de novas vagas e a reforma do ambiente prisional, seguindo a fórmula adotada em Urso Branco e Araraquara (que era o norte da política penitenciária nacional, de ampliação do parque penitenciário por meio da alocação de recursos e projetos com financiamento federal). Dentro das soluções existentes na fragmentada política pública penitenciária, nota-se que o Poder Executivo optou pela transferência de 26 presos que eram considerados de “maior periculosidade” e “liderança” para os presídios federais. Naquele ano de 2013, o Decreto Presidencial sobre indulto conferiu o benefício a pessoas privadas de liberdade que tivessem sido vítimas de tortura (Decreto n. 8.172, de 24 de dezembro de 2013,

⁶⁵¹ *Ibid.*

⁶⁵² *Ibid.*

⁶⁵³ *Ibid.*

⁶⁵⁴ *Ibid.*

⁶⁵⁵ *Ibid.*

art. 1º, XVIII). No âmbito do Poder Executivo Federal, além do envio da Força Nacional de Segurança, a articulação composta pela então Secretaria de Direitos Humanos, Advocacia Geral da União e Ministério das Relações Exteriores passou também a monitorar a situação, com a elaboração das informações à CIDH. O Departamento Penitenciário Nacional também disponibilizou recursos emergenciais para a reconstrução do complexo.

O Poder Executivo do estado do Maranhão decretou estado de emergência por 180 dias, por meio de Decreto Estadual 29.443/2013, o que autorizou a convocação da Força de Segurança Nacional, uma força-tarefa que recrutava atores do sistema de segurança pública (entre policiais militares de todo Brasil) para intervenção em casos de rebeliões graves em presídios estaduais. Apesar de tais agentes passarem por treinamentos e capacitações sobre protocolos e proporcionalidade do uso da força em situações com risco de confronto e alta letalidade, a opção pela inserção de uso de armas menos letais no ambiente prisional trouxe relatos sobre a utilização de tal instrumental para a prática de tortura e outras formas de tratamento cruel, também em desacordo com os parâmetros internacionais. Além disso, o estado informou ter nomeado imediatamente 121 policiais penais, apresentou plano de ampliação de novas vagas prisionais (distribuídos por sete novas unidades) e propôs a nomeação de policiais⁶⁵⁶. Para apuração dos homicídios em Pedrinhas, houve uma força-tarefa da Polícia Civil, com a instauração de 36 inquéritos, sem que se criasse um mecanismo de acompanhamento dos resultados dessas investigações⁶⁵⁷.

No Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça realizou inspeções *in locu*, com o objetivo de diagnóstico dos problemas e adoção de encaminhamentos, voltados para o Poder Judiciário e a articulação com o Poder Executivo, para adoção do planejamento necessário para superação da situação⁶⁵⁸. Foram elaborados, no período, relatórios do Departamento de Monitoramento e Fiscalização/ Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), que tiveram importante papel de *fact finding*, sistematização e publicação de informações sobre o contexto, além de propor ideias e soluções⁶⁵⁹.

Aliás, seguindo o acúmulo das respostas imediatas adotadas nas situações de crise

⁶⁵⁶ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL. TRF da 1ª Região. SJMA. REIS, Clodomir Sebastião. Decisão liminar nos autos do processo n. 0005282-21.2014.4.01.3700. DJ 07 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consulta/Processual/processo.php>. Acesso em: 15 nov.2022.

⁶⁵⁷ CORTE IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Ordem Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de novembro de 2014.

⁶⁵⁸ CNJ. MARTINS, Douglas de Melo. **Relatório de inspeção nos estabelecimentos prisionais do Maranhão – Ofício 363/GP/2013**. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-cnj-presidios-maranhao.pdf>. Acesso em: 02 out. 2022.

⁶⁵⁹ CNJ. MARTINS, Douglas de Melo. **Relatório de inspeção nos estabelecimentos prisionais do Maranhão – Ofício 363/GP/2013**. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-cnj-presidios-maranhao.pdf>. Acesso em: 02 out. 2022.

anterior, no período subsequente à rebelião foram realizadas inspeções prisionais e mutirões carcerários. Nesse sentido, a Força Nacional da Defensoria Pública realizou um mutirão entre 27 de janeiro e 10 de fevereiro de 2014, com a realização de atendimentos e revisão de processos de execução⁶⁶⁰.

A partir da mobilização dos atores locais, foram ajuizadas e/ou retomadas ações civis públicas visando à adoção de soluções para alguns dos problemas. Antes mesmo da escalada da crise, em 31 de maio de 2011, após o primeiro ciclo de violência no Complexo de Pedrinhas, o Ministério Público do Estado do Maranhão tinha ajuizado a Ação Civil Pública nº 23594-07.2011.8.10.0001⁶⁶¹, distribuída perante a Justiça do Estado, pleiteando uma série de providências em relação à ampliação de vagas e ajuste do quadro de policiais penais. Até agosto de 2013 (mais de dois anos depois do ajuizamento), não havia sido proferida decisão em relação ao mérito. Quando as rebeliões de 2013-2014 ocorreram, essa ação estava em curso, motivo pelo qual o órgão ministerial estadual solicitou uma série de providências em seu bojo. A sentença de procedência dos pedidos foi proferida apenas em janeiro de 2014. Em 25 de junho de 2015, em julgamento do recurso de apelação, a sentença proferida foi mantida, tendo transitado em julgado naquele mesmo ano. Já na etapa de cumprimento da sentença e diante da proliferação de ações civis públicas com objetos semelhantes perante a Justiça Federal, o Poder Executivo convocou os atores locais mobilizados e foi celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta, em 29/07/2015, pelos seguintes atores: estado do Maranhão, CNJ, Ministério da Justiça (DEPEN), Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), Defensoria Pública Estadual (DPE)-MA e a OAB/MA. O Termo de Ajustamento de Conduta Firmado se comprometeu a: construção de quatro unidades prisionais no interior e uma na capital, além da reforma das unidades no Complexo de Pedrinhas. A fiscalização sobre o cumprimento dos termos do acordo ainda está em andamento.

Em 30 de janeiro de 2014, na Justiça Federal da Subseção de São Luís, o Conselho Federal da OAB e a Seccional do Maranhão ajuizaram a Ação Civil Pública nos autos n. 5282-21.2014.4.01.3700, em trâmite perante a 3ª Vara Federal do Maranhão. Por meio dessa ACP, em 2014 foi deferida a tutela de urgência⁶⁶² com as seguintes determinações: (i) separação entre

⁶⁶⁰ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Mutirão de Defensores Públicos avalia processos penais no Maranhão. Brasília: MJ, 14 fev 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mutirao-de-defensores-publicos-avalia-processos-penais-no-maranhao>. Acesso em 09 out 2022.

⁶⁶¹ C.f. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Ação Civil Pública nº 23594-07.2011.8.10.0001**. Disponível em: <https://pje.tjma.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>.

⁶⁶² TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. SJMA. REIS, Clodomir Sebastião. Decisão liminar nos autos do processo n. 0005282-21.2014.4.01.3700. **DJ** 07 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 15 nov. 2022.

os presos provisórios do que já tinham condenação definitiva; (ii) garantia de assistência de saúde, jurídica, educacional, social, religiosa e de direito ao trabalho aos presos; (iii) proteção de representantes da sociedade civil que venham a ser vítimas de violência em espaço de privação de liberdade no estado; (iv) realização de concurso público e contratação de novos policiais penais. Em 2017, houve o julgamento de primeira instância, com a condenação ao pagamento de indenização aos familiares das 64 pessoas privadas de liberdade que foram mortas entre janeiro de 2013 e janeiro de 2014 no interior das unidades prisionais do Maranhão, no valor de R\$ 100.000,00 a cada família⁶⁶³. A decisão ainda não transitou em julgado e atualmente aguarda-se o julgamento de recursos.

Em paralelo, em 07 de março de 2014, a Força Nacional da Defensoria Pública (composta pela Defensoria Pública da União - DPU - e defensorias estaduais) ajuizou Ação Civil Pública n. 10834-64.2014.4.01.3700, também em trâmite na 3ª Vara Federal do Maranhão, após as inspeções realizadas. Além da causa de pedir em conexão com a ação anterior, foram requeridas condenação em obrigação de fazer para impor ao estado do Maranhão que as reformas prisionais observassem as diretrizes básicas de arquitetura prisional (Res. 09/2011 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP) e as regras técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnica (ABNT) sobre esgotos (tendo em vista a existência de esgoto a céu aberto no complexo). Sobre esses pontos houve perda de objeto da ação diante da celebração, em 2015, do já citado Termo de Ajustamento de Conduta. Em relação aos pedidos convergentes com a ação civil pública da OAB, houve desistência das partes. Finalmente, em relação ao pedido de dano moral coletivo às pessoas privadas de liberdade e à população maranhense, foi proferida sentença condenatória em 15 de fevereiro de 2017, no valor de R\$ 400.000,00, a ser revertido ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. Essa sentença ainda se encontra pendente de julgamento do recurso de apelação no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

4.1.3 Os ciclos de decisões interamericanas e a reestruturação do Complexo

Assim como nos casos anteriores, a situação de grave risco em Pedrinhas foi deflagrada em razão da ocorrência de mortes violentas devido às rebeliões iniciadas em 2013, cujo ciclo de violência não foi interrompido pela atuação estatal descrita. Nas duas situações anteriormente estudadas (Urso Branco e Araraquara), a decisão inaugural viera sob o formato de medida de urgência da presidência, deferida inaudita *altera pars*. Em Pedrinhas, a primeira

⁶⁶³ *Ibid.*

resolução foi adotada diretamente pelo colegiado. Conforme já destacado, a CIDH tinha adotado medidas cautelares em 16 de dezembro de 2013, em razão das 40 mortes no interior do complexo, reportado pelos peticionários⁶⁶⁴. Ao monitorar a implementação das recomendações cautelares, a CIDH observou que as mortes no complexo seguiam elevadas no ano seguinte. Por isso, optou por submeter um pedido de medidas provisórias em setembro de 2014. Recebido o pedido, a Corte IDH abriu vista ao estado para apresentar informações antes de outorgar a medida em novembro do mesmo ano, ou seja, dois meses após o requerimento inicial⁶⁶⁵.

Os critérios para supervisão adotados pela Corte foram distribuídos em três eixos principais: (i) infraestrutura e condições de detenção; (ii) atendimento de saúde; (iii) e mortes e violência⁶⁶⁶.

4.1.4 O primeiro ciclo: a decisão inaugural

Na primeira decisão⁶⁶⁷, a Corte sistematizou os fatos e a situação de grave risco à vida e à integridade das pessoas privadas de liberdade em Pedrinhas. É interessante notar que, como os peticionários inicialmente se valeram do sistema jurídico interno, com a mobilização de outros atores locais e a propositura de inúmeras ações judiciais coletivas perante o Poder Judiciário local, o caso só chegou ao SIDH um ano após o início da escalada da violência. Por isso, em seu relatório inicial, o Estado Brasileiro (com informações coletadas no estado do Maranhão) tinha uma extensa lista de providências já adotadas⁶⁶⁸, o que incluía um Plano de Ação Emergencial para “pacificação” das prisões da capital, além de uma lista de providências imediatas de curto, médio e longo prazo. Ocorre que, na avaliação da Corte IDH, usando o critério *prima facie*, a lista de providências-meio adotadas não tinha produzido o resultado de controlar a situação de grave risco. Nesse sentido, o elevado número de mortes (19 entre dezembro de 2013 e setembro de 2014) e de episódios de violência, causados por motins, tentativas de fugas e permanência de conflitos entre grupos rivais, foram dados objetivos que a Corte IDH referenciou para a concessão da medida provisória⁶⁶⁹.

⁶⁶⁴ CIDH. **Resolução n. 11/2013, Medida Cautelar n. 367/13**, Assunto pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas a respeito do Brasil. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC367-13-pt.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020.

⁶⁶⁵ CORTE IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de novembro de 2014.

⁶⁶⁶ *Ibid.*, §4.

⁶⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁶⁹ CORTE IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de novembro de 2014, §8.

Isso mostra que a Corte IDH considerou não apenas as medidas, mas os resultados (efeito útil) de sua incidência para responder à situação de grave risco e mitigação/ erradicação do dano. Apesar de os números levantados pela Corte serem expressivos, na decisão não está claro qual a metodologia adotada para avaliação do programa de ação apresentado em relação aos resultados. A avaliação foi negativa, segundo a Corte, apenas em razão da expressividade negativa de tais resultados reportados. De toda forma, no caso de Pedrinhas a defesa brasileira avançou, no sentido de apresentar uma lista de medidas estruturadas sobre o enfrentamento dos problemas estruturais detectados. Contudo, ainda não apresenta dados mais sólidos para a avaliação e para um monitoramento mais eficiente dos avanços.

Em relação ao conteúdo, a Corte IDH seguiu a tendência dos processos estruturais, adotando pontos resolutivos no dispositivo com determinações iniciais genéricas, concedendo ao estado a margem de discricionariedade necessária para o desenho de um programa de ação de emergência, visando o enfrentamento dos problemas enfrentados. Em relação aos beneficiários, a decisão alcançou não apenas as pessoas privadas de liberdade, como também qualquer outra que circule no interior da unidade, como os policiais penais e demais funcionários, assim como os visitantes.

Além das determinações quanto às obrigações de proteção, a Corte IDH também estabeleceu o monitoramento específico da situação de Pedrinhas ao determinar que o estado apresentasse informes trimestrais sobre as medidas adotadas, abrindo espaço para que os petionários e a CIDH também se manifestassem em contraditório ou mesmo de forma complementar. Além do canal de diálogo por meio do procedimento internacional, há um ponto resolutivo específico dedicado a solicitar que o estado criasse um canal de comunicação local com os petionários (vinculados à sociedade civil), para que eles tivessem acesso às informações e para que pudessem coletá-las *in locu*, caso assim o desejassem. Esse ponto é muito importante, tendo em vista que vinha sendo reportada a imposição de restrições de acesso aos representantes dos petionários, além das tradicionais dificuldades de coleta de dados prisionais, que são típicas da vivência penitenciária.

4.1.5 O segundo ciclo: a reestruturação do Complexo e as dificuldades de contenção da superlotação

Após receber os informes periódicos, a Corte IDH passou a monitorar a implementação das medidas informadas no plano de ação do estado. Entre as quatro medidas provisórias vigentes no ano de 2017, a situação de Pedrinhas foi a única que obteve algum progresso. De

toda forma, a Corte IDH reuniu as quatro medidas provisórias para a convocação de uma audiência pública paradigmática, realizada no ano de 2017. Um dos efeitos dessa audiência pública foi dar visibilidade ao caráter nacional, estrutural e generalizado das violações aos Direitos Humanos (em especial, direito à vida, à integridade física e à saúde) das pessoas privadas de liberdade e das que circulam nas unidades prisionais.

Finda a audiência pública, a Corte IDH seguiu solicitando informações e adotou uma nova resolução em 2018. Nesta, o tribunal repete o ponto resolutivo geral sobre o dever de adotar medidas para erradicar a situação de grave risco aos mesmos beneficiários que já tinham sido contemplados anteriormente. E mantém a imposição de prestar informes periódicos à Corte IDH e franquear o acesso à informação dos peticionários. É interessante notar que, nessa oportunidade, a Corte IDH incorporou o dever de adotar um plano de ação baseado em um diagnóstico técnico no dispositivo da decisão, solicitando que o estado atualizasse o plano de contingência outrora apresentado. Também foi a primeira vez que a Corte solicitou informações (dados sobre mortes) à órgãos públicos nacionais (Secretaria de Estado de Administração Penitenciária - SEAP/MA, TJMA e Ministério Público - MPMA) como fontes independentes em uma medida provisória brasileira. Essa tendência passou a ser observada com mais força a partir de 2021, conforme será destacado posteriormente.

A Corte sinaliza, ainda, que poderá avaliar a possibilidade de realização de uma visita *in locu* (com base no artigo 27.8 do regulamento) e pareceres de peritos com a finalidade de verificar a implementação das medidas provisórias, ressalvando a necessidade de obter o consentimento do Brasil (na verdade, a Corte indica que, para o levantamento da medida, uma visita *in locu* é recomendada).⁶⁷⁰

4.1.6 O terceiro ciclo: os desafios da pandemia e as alternativas para o controle do limite da capacidade (a Central de Regulação de Vagas)

Finalmente, no cenário da pandemia, a Corte IDH iniciou o seu terceiro ciclo no caso de Pedrinhas, a parte da resolução convocatória da audiência pública para a verificação da

⁶⁷⁰ CORTE IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de novembro de 2014, § 56.

situação das pessoas privadas de liberdade da pandemia⁶⁷¹. Em relação a Pedrinhas, apurou-se que o Estado Brasileiro sinalizou para o pedido de levantamento, sem ainda ter conseguido endereçar totalmente as questões que deram ensejo à adoção de medidas.

Além da existência de relato de mortes na unidade, o principal desafio segue sendo a superlotação, ainda não erradicada⁶⁷². Diferentemente da situação do Complexo do Curado e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPPSC), que tem se debruçado bastante sobre a aplicação da compensação penal, o estado do Maranhão tem apostado em outras medidas para garantir que as pessoas privadas de liberdade cumpram pena em regime adequado, conforme preconiza a Súmula Vinculante n. 56 do STF⁶⁷³. Em parceria com o CNJ e com o Programa Fazendo Justiça, o estado vem implantando o projeto piloto da Central de Regulação de Vagas, lançado em outubro de 2021⁶⁷⁴. Esse projeto, iniciado nos estabelecimentos penais da capital, pretende criar mecanismos de controle para observância do limite da capacidade dos estabelecimentos penais, tal como já vem sendo desenvolvido em relação ao socioeducativo.

4.1.7 As permanências: a superlotação e o silêncio compensatório

A resolução de Pedrinhas não adotou a compensação penal como uma medida apta a enfrentar a redução da população carcerária do complexo, tal como foi realizado no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho/RJ e no Complexo do Curado/PE (vide itens subsequentes). O dilema principal enfrentado nesse contexto foi justamente a observação de que, apesar de todas as medidas implementadas pelo estado para a redução da porta de entrada e aceleração da porta de saída, a população carcerária do Maranhão crescera 25% desde o início da supervisão internacional (período 2014-2018)⁶⁷⁵. Após a paradigmática audiência pública de 2017, a Corte IDH ditou uma resolução em relação ao IPPSC, na qual determinou a aplicação da compensação

⁶⁷¹ CORTE IDH. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário do Curado, Complexo Penitenciário de Pedrinhas e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da presidenta da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 20 de abril de 2021.

⁶⁷² CNJ. ARAÚJO, Valter; LANFREDI, Luís; MACHADO, Isabel (Coord.). **Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil**. Brasília: CNJ, 2021, pp. 57-58. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf. Acesso em: 10 out 2022, p. 15-18.

⁶⁷³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 56. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. **DJE** de 08.08.2016.

⁶⁷⁴ CNJ, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional. LANFREDI, Luís Geraldo Sant'Ana *et al.* (Coord). **Central de Regulação de vagas: manual para a gestão da lotação prisional**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas-1.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2022.

⁶⁷⁵ CORTE IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução de da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de março de 2018, §11.

penal como um meio para o enfrentamento da superlotação. No ano seguinte, adotou decisão semelhante em relação ao Complexo Penitenciário do Curado. Já quanto ao Complexo de Pedrinhas, que também enfrentava superlotação, a Corte IDH não fixou a aplicação da compensação penal sem esclarecer os motivos do tratamento diferenciado a pessoas privadas de liberdade que enfrentaram condições análogas (superlotação e tratamento degradante).

Possivelmente, a Corte IDH considerou os esforços do estado do Maranhão para garantir a margem de discricionariedade para seguir com o seu plano de contingência, tendo em vista que, entre as três medidas provisórias vigentes, esse tinha sido o único a apresentar, desde as primeiras informações, um programa de ação detalhado sobre as medidas a serem adotadas para o enfrentamento dos problemas estruturais. De toda forma, em relação aos beneficiários, que permaneceram expostos à superlotação, essa ausência de um critério claro permanece como um possível questionamento ao tribunal interamericano, tendo em vista que a compensação penal pode apoiar e acelerar, inclusive, os resultados esperados para o levantamento das medidas.

Ainda no segundo ciclo, marcado por muitos avanços, mas também pela permanência de letalidade e condições degradantes no complexo, as medidas provisórias foram mantidas em uma resolução de 2019. Percebe-se certo desgaste, pois, diferentemente da situação em Plácido de Sá Carvalho e no Complexo do Curado, o estado do Maranhão deu significativos passos para o enfrentamento dos problemas estruturais. No entanto, os indicadores usados pela Corte, ainda que de forma não tão clara, não permitiam o levantamento das medidas. Nota-se o mesmo tipo de desgaste descrito em Urso Branco e nos casos estruturais norte-americanos, em que o estado demonstrou certa impaciência com a supervisão internacional, sem entender o que precisava ser feito para o levantamento das tutelas de urgência, em razão da sensação de que o complexo penal monitorado estava em condições melhores que a média brasileira e, muitas vezes, que os outros presídios do estado onde ele se encontrava. Essa situação em Pedrinhas é importante de ser distinguida, pois ela faz nascer a pergunta: qual tipo de diretrizes a Corte deve dar, em suas decisões, para que um estado estruture um plano de ação que seja apto a promover o levantamento das medidas? Como mensurar os resultados?

A resolução de 2019 não responde bem a essa pergunta. Ao manter no primeiro ponto resolutivo um comando genérico sobre o dever de adotar medidas, seguindo o mesmo padrão das decisões anteriores, a Corte seguiu dando ampla margem de discricionariedade ao Estado (o que é ideal para que se possa desenvolver uma política pública customizada às demandas locais). O efeito colateral foi que a Corte IDH não sinalizou sobre quais critérios, estândares e resultados eram esperados para uma boa avaliação. A Corte IDH manteve o dever de apresentar informes periódicos ao tribunal e de franquear o acesso e coleta de informações aos

peticionários. Um avanço foi o ponto resolutivo que passou a sinalizar a importância de uma mesa dialógica local para construção coletiva de soluções para as pendências ainda restantes. A Corte empregou a expressão: “coordene com os representantes dos beneficiários uma instância de acompanhamento conjunta das presentes medidas provisórias, de modo a facilitar o intercâmbio de informações e de soluções para os problemas identificados na presente resolução”. Essa determinação sinaliza como a Corte passou a incorporar ferramentas dos processos estruturais. Além de repetir a necessidade de atualizar o plano de contingência, a Corte IDH sinalizou um norte, um objetivo a esse plano: reforma estrutural e de redução da superpopulação no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, num prazo de quatro meses.

Sobre a permanência de relatos de tortura e violência intramuros devido ao uso de armas no interior do complexo, a Corte IDH solicitou informações sobre “o uso diário e mensal de armamento tipo parda, bombas, armas e munições utilizadas nas unidades carcerárias do Maranhão, bem como os recursos utilizados para sua aquisição e manutenção”. Essa discussão é importante em relação ao uso de armas não letais. Também surgiu, nos pontos resolutivos, uma visibilidade em relação às pessoas privadas de liberdade com transtornos mentais, em razão das informações coletadas. Assim como na decisão anterior, a Corte IDH solicitou informações diretamente à SEAP, ao TJMA e ao MPMA como fonte independente a respeito da alta letalidade no estabelecimento.

4.3 As medidas provisórias no Complexo Penitenciário do Curado

4.3.1 O grave risco: a escalada do “Pacto pela Vida” para o “Pacto pela Morte”⁶⁷⁶

A medida provisória da Corte Interamericana em relação ao Complexo do Curado é mais uma tutela de urgência da Corte IDH que segue o *script* de mobilização internacional diante da elevada taxa de letalidade por mortes violentas e não violentas. A recorrência da situação ao longo das últimas décadas é um indicativo da perpetuação do fenômeno de imposição de condições de tortura, tratamento cruel, desumano e degradante às pessoas privadas de liberdade no Brasil.

O Complexo Penitenciário do Curado é um estabelecimento penal, situado em Recife, Pernambuco. Em novembro de 2022, a população prisional era de 5.378 (cinco mil, trezentos

⁶⁷⁶ Adoto, nesse ponto, provocação trazida por Deise Benedito, conforme será desenvolvido a seguir. C.f. BENEDITO, Deise. **A favelização do Complexo do Curado e a ilicitude da existência**: uma faceta das violações de Direitos Humanos no sistema penitenciário brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35875>. Acesso em: 07 ago. 2022, p. 25

e setenta e oito) pessoas privadas de liberdade⁶⁷⁷ para uma capacidade de 1.819 pessoas⁶⁷⁸. Esse contingente é distribuído em 03 unidades: o Presídio Agente de Segurança Penitenciária Marcelo Francisco de Araújo (PAMFA), o Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (PJALLB) e o Presídio Frei Damião de Bozzano (PFDB). Do total indicado, 30% (trinta por cento) dos presos estão com o status de “provisórios”, ou seja, ainda sem condenação transitada em julgado.⁶⁷⁹

O espaço, que ocupa posição central no parque penitenciário do Estado de Pernambuco, seja por sua localização na capital, seja pela alta concentração de pessoas. No levantamento penitenciário realizado entre janeiro e junho de 2022 do SISDEPEN, foi informada a existência de 66.892 pessoas presas em celas físicas no Estado, sendo 63.962 homens e 2.930 mulheres.⁶⁸⁰ Entre os homens, 13.493 estão em cumprimento de pena em regime fechado, 5.243 no semiaberto e 10.975 no regime aberto, sendo que 16.566 são presos provisórios, 94 em tratamento ambulatorial.⁶⁸¹ A partir desses dados, é possível notar a expressividade quantitativa representada pelas pessoas que estão alocadas no Complexo do Curado. Do universo de presos que informaram o seu perfil para o levantamento da composição da população no sistema prisional por cor/raça, 66,72% se declararam como pardos e 18,52% como pretos, o que indica uma tendência de que a maioria da população prisional de Pernambuco seja composta por pessoas negras.⁶⁸²

Há quase duas décadas, o Curado vem sendo apontado como um dos piores espaços de privação de liberdade do Brasil, por meio de inúmeras denúncias nas arenas nacionais e internacionais.⁶⁸³

4.3.2 História do Complexo do Curado e o fenômeno de favelização

Como Pernambuco é um Estado fortemente marcado pela exploração da cana de açúcar no período do Brasil Colônia, a imposição de punições e violência extrema à população negra era prática recorrente nos engenhos.⁶⁸⁴ O terreno onde hoje se assenta o Complexo do Curado

⁶⁷⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento de medidas provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao Complexo do Curado**. CNJ: Brasília, 2022, p. 115.

⁶⁷⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil**. ARAÚJO, Valter; LANFREDI, Luís; MACHADO, Isabel (Coord.). Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf. Acesso em 10 out 2022, p. 71.

⁶⁷⁹ *Ibid.*

⁶⁸⁰ BRASIL. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Atualização - Junho de 2022. Brasília. 2022.

⁶⁸¹ *Ibid.*

⁶⁸² *Ibid.*

⁶⁸³ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. Série Ação parlamentar, n. 384. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

⁶⁸⁴ Ainda que o presente trabalho não tenha condições de mergulhar com a merecida profundidade sobre o tema, partimos da premissa de que “(...) a escravidão no Brasil foi uma execução de pena sem sentença, sem um

foi, no passado, o engenho “São Francisco”⁶⁸⁵, que pertencia a um juiz de Olinda, no século XVII. Posteriormente, foi sendo sucedida a cadeia de domínio até que, em 1979⁶⁸⁶, no período da Ditadura Civil-Militar Brasileira, foi construído o Presídio Aníbal Bruno, posteriormente desmembrado e rebatizado como Complexo Penitenciário do Curado, após a adoção das medidas cautelares pela CIDH em 2011, diante das graves violações a direitos humanos reportadas.

O Complexo Prisional Aníbal Bruno, no Bairro do Curado, tornou-se a principal porta de entrada do sistema penal após a desativação do primeiro espaço de privação de liberdade do Estado (a antiga casa de detenção de Recife erguida no século XIX). Começou a funcionar com a transferência de aproximadamente uma centena e meia de presos transferidos do Presídio Mourão Filho.⁶⁸⁷

A partir de então, a sociedade civil local passou a se articular para a coleta de dados e elaboração de denúncias, engajando-se em uma importante rede, integrada em canais internacionais especializados em direitos humanos, com uma requintada estratégia de litígio para levar a questão à esfera internacional.

Assim como vários(as) pesquisadores(as) que já se debruçaram sobre o tema, Deise Benedito defende que a discriminação racial é uma das principais causas estruturais da política penitenciária estatal de descaso e tratamento degradante imposta à população privada de liberdade no Complexo.⁶⁸⁸ A sofisticação de seu olhar se deve ao fato de, após um resgate histórico e do apontamento de traços da arquitetura prisional, a jurista defende que o presídio sofre um fenômeno de “favelização”. Em outras palavras, a precariedade de habitação das pessoas privadas de liberdade (em sua maioria jovens negros) é resultado do racismo estrutural e privação de acesso aos direitos sociais (como o direito à moradia e às condições de vida adequada) imposto a essa parcela da população. Inspirada na célebre obra literária “Quarto de despejo” de Carolina Maria de Jesus, a jurista resgata como a arquitetura prisional reproduz as dinâmicas extramuros.⁶⁸⁹ A partir das reflexões trazidas, é possível notar que como o direito social à moradia (CADH, art. 26) e o direito à igualdade (CADH, art. 24) em geral não são

regimento interno de funcionamento para os escravos, porém eficaz no tocante à punição.” (BENEDITO, Deise. **A favelização do Complexo do Curado e a ilicitude da existência**: uma faceta das violações de Direitos Humanos no sistema penitenciário brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35875>. Acesso em: 07 ago. 2022, p. 25).

⁶⁸⁵ *Ibid*, p. 27.

⁶⁸⁶ *Ibid*, p. 27.

⁶⁸⁷ *Ibid*.

⁶⁸⁸ *Ibid*, p. 119.

⁶⁸⁹ *Ibid*, p. 107.

tratados diretamente no âmbito das medidas provisórias, há um silêncio da Corte IDH em abordar o impacto desproporcional do racismo em relação às pessoas privadas de liberdade e a sua materialização nas condições de alojamento.⁶⁹⁰

4.3.3 A superlotação e o agravamento da crise e da imposição de tratamento desumano e degradante

A situação do Complexo é resultado de uma série de problemas estruturais, omissões e decisões dos gestores sobre política de segurança pública que culminaram em um significativo índice de letalidade e de denúncias de tortura aptos a preencher os requisitos de grave risco de dano irreparável e urgência, que culminaram na decisão concessória de medidas provisórias da Corte IDH e as cinco decisões de manutenção da supervisão de cumprimento das medidas ditadas por aquele tribunal.

Segundo os diagnósticos sobre as causas do aumento do índice de letalidade intramuros, vários óbitos foram registrados após o advento de motins. A principal causa da instabilidade intramuros se deve a três fatores: (i) superlotação acelerada pela mudança da política de segurança pública no Estado a partir de 2007, (ii) a precária estrutura física do Complexo Aníbal Bruno e (iii) a delegação das atividades de segurança aos próprios presos, denominados de “chaveiros”.

Em primeiro lugar, destaca-se o brusco aumento da população carcerária nos anos de 2007-2008 se deu em razão da adoção de um Programa de Segurança Pública chamado “Pacto pela Vida”⁶⁹¹, pelo então governador Eduardo Campos, continuado por seu sucessor Paulo Câmara⁶⁹². Esse Programa gerou um crescimento exponencial da população carcerária no Estado e um impacto no principal complexo penitenciário do Estado: o Presídio Professor Aníbal Bruno (principal porta de entrada do sistema). Inicialmente concebido a partir de experiências de outras políticas referenciadas em Minas Gerais, na Colômbia e Nova York⁶⁹³, o programa tinha por objetivo estabelecer metas para a redução das taxas de homicídios, por meio do incentivo financeiros aos policiais.

⁶⁹⁰ CORTE IDH. **Sustentação oral da representante dos petionários Monique Cruz na audiência pública conjunta sobre as medidas provisórias brasileiras (48:00)**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ob0F7C7BkVo&t=7s>. Acesso em: 10 jun. 2021.

⁶⁹¹ PERNAMBUCO. Fórum Estadual de Segurança Pública. **Pacto pela Vida: Plano Estadual de Segurança Pública**. Recife: Governo de Pernambuco, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2TSfMkJ>. Acesso em 04 jan 2023.

⁶⁹² NASCIMENTO, Marília Monteiro. **Os “chaveiros” e as violações aos Direitos Humanos no Complexo Prisional do Curado** – Recife/PE. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018, p. 43.

⁶⁹³ *Ibid*, p. 43.

Por um tempo, a política de segurança do Pacto pela vida foi considerada um projeto modelo (“*best practice*”) de grande referência.⁶⁹⁴ Inúmeras foram as premiações nacionais e internacionais, diante da redução do índice de homicídios no Estado⁶⁹⁵. Em seu desenho, havia a previsão de pagamento de gratificações aos policiais que efetuassem prisões.⁶⁹⁶ Os resultados da política eram mensurados por alguns indicadores vinculados à taxa de homicídios, deixando-se de lado a mensuração do efeito colateral de uma política de segurança focada no encarceramento, sem que a política penitenciária conseguisse acompanhar a ampliação do número de vagas. A invisibilidade da mensuração desse efeito colateral extremamente problemático dá ensejo à gestação e manutenção de um dos mais graves ambientes prisionais do país, cujo descontrole, passa, com o tempo, a impactar a própria segurança *intra* e *extra-muros* (um verdadeiro “barril de pólvora”). O “Pacto pela Vida” transformou-se em um pacto pela morte⁶⁹⁷, pois o seu efeito colateral de gerar o encarceramento em massa passou a ter como consequência uma escalada massiva do encarceramento no Estado, fator que elevou as tensões internas e as condições sanitárias, com a elevação da taxa de letalidade prisional no Complexo do Curado.⁶⁹⁸

Então, o SEMPRI - Serviço Ecumênico de Militância nas Prisões e a Pastoral Carcerária, capitaneado pela defensora de direitos humanos Wilma Mello, se articularam⁶⁹⁹ com atores especializados em litígio internacional, a saber: a organização não governamental Justiça Global (também à frente do caso do Complexo de Pedrinhas) e a Clínica Internacional de Direitos Humanos da Faculdade de Direito de Harvard e se articularam em rede para levar a demanda à CIDH.⁷⁰⁰

⁶⁹⁴ *Ibid*, p. 44.

⁶⁹⁵ *Ibid*, p. 45.

⁶⁹⁶ BENEDITO, Deise. **A favelização do Complexo do Curado e a ilicitude da existência**: uma faceta das violações de Direitos Humanos no sistema penitenciário brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35875>. Acesso em: 07 ago. 2022, p. 36.

⁶⁹⁷ *Ibid*, p. 33.

⁶⁹⁸ SCHIRMER, Julia Barros. A mobilização transnacional do direito e o sistema interamericano de direitos humanos: o caso Aníbal Bruno. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21852/1/2016_JuliaBarrosSchirmer.pdf.

⁶⁹⁹ *Id.*

⁷⁰⁰ SEMPRI, PASTORAL CARCERÁRIA, JUSTIÇA GLOBAL, INTERNACIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC. Arquivo Aníbal: 03 jun 2021 a 4 fev 2015. Disponível em: <http://arquivoanibal.weebly.com/>. Acesso em 10 out 2023. Vide, também: SCHIRMER, Julia Barros. A mobilização transnacional do direito e o sistema interamericano de direitos humanos: o caso Aníbal Bruno. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21852/1/2016_JuliaBarrosSchirmer.pdf. Acesso em 01 nov. 2022.

4.3.4 As medidas cautelares da CIDH

A partir da sistematização dos dados efetuadas pela rede articulada da sociedade civil, foi apontado que, entre 2008-2011, 97 (noventa e sete) pessoas morreram no local, sendo que 55 (cinquenta e cinco) delas se deu por causas violentas.⁷⁰¹ Os variados relatos de tortura e a ocorrência de um motim em julho de 2011 fez com que a solicitação enviada pelos peticionários fosse consolidada em uma medida cautelar da CIDH, adotada em 04 de agosto de 2011.⁷⁰² Posteriormente, em 02 de outubro de 2012, diante da extensão do risco à todas as pessoas que frequentavam aquele ambiente, há a extensão dos efeitos da medida, de forma a abranger os familiares dos presos e os funcionários estatais que ali circulavam. Entre as providências indicadas ao Estado, a CIDH recomendou que o Estado aumentasse o número de policiais penais, para que as funções típicas de Estado (segurança, controle e disciplina) não fossem delegadas aos próprios presos (denominados de “chaveiros”). Os relatos de tortura sempre estiveram presentes ao longo da história do Centro de Detenção Aníbal Bruno. Mesmo após a divisão e a criação do Complexo Penitenciário do Curado, a escassez de policiais penais para exercer as funções tipicamente de Estado, como a segurança, são apontadas como uma das causas para a ocorrência de ofensas generalizadas à integridade física das pessoas privadas de liberdade. Assim como já tinha sido reportado no caso de Urso Branco, também no Estado de Pernambuco, se observa a existência de pessoas privadas de liberdade encarregadas da manutenção da segurança e de outras atividades. Especificamente neste contexto ora estudado, elas passaram a ser denominadas de “chaveiros”. Segundo Benedito, os chaveiros “são presos que exercem as funções que são prerrogativas do Estado, entre elas abrir e fechar celas, efetuar a contagem de presos, encaminhar para o serviço médico, realizar escoltas durante o deslocamento no interior do complexo.”⁷⁰³ Para a CIDH, o Estado deveria contratar mais policiais penais e retomar o controle sobre a segurança e disciplina intramuros.

Ademais, o órgão interamericano indicou a necessidade de garantir o acesso à atenção médica no local e medidas concretas para a redução da população carcerária. Conforme consta na recomendação veiculada, a CIDH apontou que a superpopulação agravava os demais

⁷⁰¹ CIDH, Medidas Cautelares 199/11, Pessoas Privadas de Liberdade na Prisão Professor Aníbal Bruno em relação ao Brasil. 04 de agosto de 2011, com ampliação das medidas em 02 de outubro de 2012. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp#tab2011>. Acesso em 15 out 2021.

⁷⁰² *Id.*

⁷⁰³ BENEDITO, Deise. **A favelização do Complexo do Curado e a ilicitude da existência**: uma faceta das violações de Direitos Humanos no sistema penitenciário brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35875>. Acesso em: 07 ago. 2022, p. 99.

problemas detectados, como as precárias condições arquitetônicas e de habitação nas celas e nos pavilhões, a crise sanitária (com a disseminação de tuberculose e lepra), o descontrole, a insegurança e a violência intramuros, agravada pelos chaveiros e a entrada de armas davam ensejo ao grave risco à vida e a integridade das pessoas no Presídio Aníbal Bruno.⁷⁰⁴

A adoção da medida cautelar no âmbito do SIDH deu ensejo a criação de uma mesa de articulação local, denominada “Foro de Acompanhamento das Medidas Provisórias no Complexo do Curado”, capitaneado pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal de Pernambuco. Trata-se de uma articulação interinstitucional, que se reunia para traçar medidas em conjunto, com o escopo de sistematizar o enfrentamento da situação de grave violação aos direitos das pessoas privadas de liberdade. Em sua composição, participaram do Foro os peticionários, representantes do Poder Judiciário, do Poder Executivo (Secretaria de Administração Prisional e representantes da SDH), Ministérios Públicos (Federal e Estadual), Defensorias Públicas (Estadual e da União), representantes da sociedade civil, além da liderança da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, vinculada ao Ministério Público Federal de Pernambuco. O objetivo em comum era a elaboração de um plano de ação. Ao longo do tempo, esse mecanismo permitiu alguns avanços locais, em especial em relação à tuberculose e à adesão à PNAISP.

Como impacto imediato da medida cautelar, diante do estigma atrelado ao nome do Presídio, o Governo Estadual optou por fragmentar o Presídio e mudar-lhe o nome, o que deu origem ao atual Complexo do Penitenciário do Curado, que resultou da união das três unidades já elencadas. Apesar dessa providência formal, em relação à realidade fática, os índices permaneceram altos e preocupantes. Por isso, em 2014, a CIDH submeteu o caso à Corte IDH, dando ensejo à primeira medida provisória relativa a este assunto.

4.2.5 Características da medida provisória adotada pela Corte IDH e seus ciclos

O procedimento de supervisão internacional do assunto do Complexo Penitenciário do Curado é composto por 08 resoluções da Corte IDH, que se distribuem da seguinte forma: uma decisão concessória, cinco decisões de supervisão de cumprimento e duas resoluções

⁷⁰⁴ CIDH, Medidas Cautelares 199/11, Pessoas Privadas de Liberdade na Prisão Professor Aníbal Bruno em relação ao Brasil. 04 de agosto de 2011, com ampliação das medidas em 02 de outubro de 2012. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp#tab2011>. Acesso em 15 out 2021.

convocatórias de audiências públicas conjuntas com os outros casos prisionais. A seguir, passa-se à análise das decisões em cascata, que compõe os ciclos do monitoramento do caso.

4.2.5.1 O primeiro ciclo: a decisão concessória

Após a escalada da crise e do número de mortes, a Corte IDH concede a medida provisória relativa ao Complexo Prisional em 2014.⁷⁰⁵ A concessão da cautelar não impediu a ocorrência de 06 novas mortes violentas e mais de cinquenta denúncias de tortura.⁷⁰⁶ Por isso, na decisão concessória, a Corte seguiu o método observado nos demais casos estudados, conferindo inicialmente, no primeiro ponto resolutivo, uma determinação genérica de adoção de medidas de enfrentamento da situação de urgência e grave risco de dano irreparável.⁷⁰⁷ Essa determinação confere uma ampla margem de discricionariedade ao Estado sobre os meios e uma diretriz sobre o sentido dos resultados esperados para o enfrentamento dos principais problemas apontados (redução da superlotação, redução da insegurança e violência intramuros, melhoria das condições estruturais do Complexo, acesso à água, condições sanitárias e atendimento à saúde). É interessante notar que, já nesta decisão, a Corte IDH passa a se referir ao conjunto de medidas a serem estruturadas para enfrentamento da situação de grave risco como o dever de estruturar um “plano de urgência” para o enfrentamento da superlotação⁷⁰⁸ e um outro “plano de emergência” para enfrentar a carência de atendimento médico⁷⁰⁹. Assim, apesar de indicar os objetivos a serem alcançados, a Corte IDH não apresenta indicadores ou índices quantitativos para mensuração de resultados. Destaca-se, ainda, que o tribunal também adota outros pontos resolutivos com determinações procedimentais, como o dever de apresentação de relatórios com a periodicidade trimestral (o que vem sendo mantido até a atual etapa de supervisão).

⁷⁰⁵ Corte IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de maio de 2014.

⁷⁰⁶ *Ibid*, §7.a).

⁷⁰⁷ *Ibid*.

⁷⁰⁸ No Considerando 20 da Resolução de 22 de maio de 2014, a Corte considerou imprescindível que o Estado adotasse medidas de curto prazo a fim de: “a) elaborar e implementar um plano de emergência em relação à atenção médica, em particular, aos reclusos portadores de doenças contagiosas, e tomar medidas para evitar a propagação destas doenças; b) elaborar e implementar um plano de urgência para reduzir a situação de superlotação e superpopulação no Complexo de Curado; c) eliminar a presença de armas de qualquer tipo dentro do referido Complexo; d) assegurar as condições de segurança e de respeito à vida e à integridade pessoal de todos os internos, funcionários e visitantes do Complexo de Curado, e e) eliminar a prática de revistas humilhantes que afetem a intimidade e a dignidade dos visitantes. Além disso, foi requerido ao Estado a remissão de informação sobre as medidas provisórias adotadas em conformidade com esta decisão”. Corte IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de maio de 2014, §20.

⁷⁰⁹ *Ibid*,

4.2.5.2 Segundo e terceiro ciclos: pontos de atenção a serem incluídos nos planos de emergência

Após um ano de monitoramento da questão, a Corte IDH adota uma segunda decisão em 07 de outubro de 2015⁷¹⁰ após a realização de uma audiência pública⁷¹¹, que inaugura o segundo ciclo. Segundo os dados coletados, a fragmentação do antigo Presídio Aníbal Bruno não foi capaz de reduzir os problemas estruturais, em especial a superlotação. O Complexo seguia com a população carcerária de 6.953 pessoas, para 1.819 vagas⁷¹², excedendo quase 380% (trezentos e oitenta por cento) do seu limite. Além disso, foi reportada a ocorrência de 20 novas mortes e a sequência dos atos de violência e denúncias de tortura.

Em relação aos pontos a serem desenvolvidos no “plano de emergência” sobre saúde, destacam-se a questão da proliferação das doenças infecto contagiosas, em especial, a tuberculose. A Corte IDH solicita a adoção de medidas protetivas, com especial atenção aos grupos que apresentam uma maior vulnerabilidade, como as pessoas que vivem com HIV e as pessoas com deficiência no interior do estabelecimento; além de providências gerais sobre saúde para a população prisional como um todo.⁷¹³

Sobre o plano de urgência para redução da população no Complexo, a Corte alerta para o elevado índice (380%) e insta o Estado a adotar medidas concretas a respeito, tendo em vista a absoluta incapacidade arquitetônica de alojamento deste volume de pessoas nas unidades. Além do dever de prestar informações à Corte IDH, há pontos resolutivos que determinam ao Estado o dever de apresentar informações claras aos peticionários, sobre os problemas e as providências adotadas. A ideia da transparência e da criação de canais de comunicação entre as partes é uma preocupação para que as providências sejam duradouras e prossigam, mesmo após eventual levantamento das medidas.

Antes mesmo que a decisão de 07 de outubro de 2015 começasse a ser implementada, os peticionários reportaram um agravamento do risco, em razão de atos de hostilidades e violência dos “chaveiros”, agressões ao diretor de uma das unidades prisionais e morte de outros presos. Além disso, os peticionários vinham sendo impedidos de fotografar o interior do estabelecimento. Finalmente, os peticionários informaram que Wilma Mello, uma de suas representantes mais ativas e defensora de direitos humanos amplamente conhecida localmente,

⁷¹⁰ Corte IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 7 de outubro de 2015.

⁷¹¹ *Ibid.*

⁷¹² *Ibid.*, § 11.ii

⁷¹³ *Ibid.*, §9.

vinha sendo ameaçada de morte, com a existência de um plano contra a sua vida que não fora executado em razão do óbito do preso que fora recrutado para fazê-lo.⁷¹⁴

Em razão da gravidade da notícia, a Corte IDH adotou uma nova resolução⁷¹⁵ a menos de um mês da data da anterior. Por isso, diante da proximidade temporal e da conexão entre as resoluções, optamos por tratar dos dois ciclos em conjunto, tendo em vista que uma resolução é a extensão dos efeitos da anterior, com o fim de outorgar proteção específica à defensora de direitos humanos em questão.

4.2.5.3 Quarto, quinto e sexto ciclo: as permanências

Um ano após, a Corte adota a terceira resolução em 23 de novembro de 2016⁷¹⁶. Na ocasião, foi constatada a apresentação de um Diagnóstico Técnico e um Plano de Contingência, voltado ao enfrentamento dos pontos problemáticos observados. A Corte realizou uma visita *in locu* em 08 de junho de 2016⁷¹⁷ e constatou a gravidade da situação, assim como também o fez o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Algumas providências, como a adesão à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) e a adoção de providências para o enfrentamento das doenças infecto-contagiosas (como a tuberculose) apresentaram avanços pontuados pela Corte. Por outro lado, a situação de superpopulação seguiu grave⁷¹⁸.

Por isso, a Corte IDH determinou que o Estado implementasse concretamente as medidas descritas no Plano de Contingência, além de solicitar a lista nominal das pessoas privadas de liberdade no Complexo, dados sobre status processual, além do tempo em que cada um estava privado de liberdade no local. A proteção específica à Wilma Mello vem sendo mantida desde então, diante da permanência das ameaças. Além disso, a Corte reiterou as determinações procedimentais anteriores.

Em 2017, há uma decisão conjunta convocatória de audiência pública, que passa a marcar a tendência de reunião dos casos prisionais e do socioeducativo em audiências, conforme já tratado anteriormente.

⁷¹⁴ Corte IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de novembro de 2015, §3º.

⁷¹⁵ *Ibid.*, ponto resolutivo n. 01.

⁷¹⁶ Corte IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 23 de novembro de 2016.

⁷¹⁷ *Ibid.*, §3º.

⁷¹⁸ *Ibid.*

No quarto ciclo, em 15 de novembro de 2017, é adotada uma nova decisão de manutenção da supervisão de cumprimento, diante da ausência de enfrentamento concreto dos problemas estruturais no Complexo.⁷¹⁹ Os poucos avanços já sinalizam o desgaste e a reiteração das decisões referentes aos ciclos anteriores.

4.2.5.4 Sétimo ciclo: os desafios para aplicação da compensação penal antes e depois da pandemia

Diante da ausência de resultados e na sequência das determinações adotadas em relação ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no Rio de Janeiro, no sétimo ciclo, a Corte IDH muda de estratégia e passa a determinar meios para a redução do contingente populacional. Nesse sentido, seguindo a mesma linha adotada no contexto carioca, o tribunal interamericano determina a aplicação da compensação penal na resolução adotada em 2018⁷²⁰. Possivelmente, essa opção se deve ao fato de ser esse o contexto prisional que seguia com o maior índice de superlotação, entre os que ainda estavam vigentes.⁷²¹

O instituto da compensação penal representa uma mudança de paradigmas em relação à imposição de consequências jurídicas na esfera de direitos de uma pessoa que é submetida a uma situação de privação de liberdade em condições degradantes, uma vez que se trata de uma medida de cunho satisfativo para a vítima. Como a resolução que determina a aplicação da compensação penal segue o paradigma da resolução adotada no IPPSC⁷²², que inaugurou esse debate, optamos por abordar os contornos jurídicos do instituto no estudo do próximo contexto (item 4.3), para que se possa ter uma visão conjugada da evolução conceitual da compensação penal a partir das decisões judiciais domésticas relativas a esses dois casos. O objetivo dessa opção se justifica para evitar a repetição dos mesmos argumentos e para buscar explicar como o instituto floresceu e vem sendo implementado. De toda forma, ressaltamos algumas especificidades da situação do Complexo do Curado no ciclo subsequente.

4.2.5.4 Oitavo ciclo: os desafios para mobilizar o desbloqueio institucional e o papel da UMF/CNJ

⁷¹⁹ Corte IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário Curado em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 15 de novembro de 2017.

⁷²⁰ Corte IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário Curado em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de novembro de 2018.

⁷²¹ *Ibid.*

⁷²² Corte IDH. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018

A oitava resolução sobre o Complexo do Curado não é deliberatória: trata-se de decisão convocatória para audiência pública conjunta⁷²³. Neste caso, ela inaugura um novo ciclo, pois a audiência trouxe o CNJ para a cena local, em um momento que a implementação das determinações da Corte IDH não vinha produzindo avanços significativos, mesmo apesar da paradigmática decisão reportada no ciclo anterior. Apesar de o CNJ já vir monitorando o sistema carcerário pernambucano há algum tempo, a sua atuação ganha força com a estruturação de uma nova unidade, conforme será detalhado a seguir.

Nos casos anteriormente estudados, nota-se que o Conselho Nacional de Justiça vem se apresentando como um *player* importante em relação ao tema carcerário: seja na fiscalização da prestação jurisdicional efetuada pelos juízes e juízas, seja como fonte de sistematização de informações obtidas através de inspeções, seja nos mutirões carcerários realizados. No caso do Complexo do Curado e no que será estudado na sequência, o CNJ assumiu um papel muito importante na implementação das sentenças da Corte IDH e, ainda, na materialização de políticas públicas voltadas à adequação das condições de encarceramento aos *standards* internacionais.

Em um breve resgate para fins de contextualização, o Conselho Nacional de Justiça⁷²⁴ foi criado para fomentar a adequada gestão e fiscalização do Poder Judiciário, com funções de diagnóstico de dados da atuação jurisdicional, planejamento, regulamentação normativa dentro de suas atribuições constitucionais e na elaboração de políticas judiciárias.⁷²⁵ Ao longo do tempo, as funções correcionais em relação aos juízes e as funções de regulamentação administrativa se tornaram as atividades mais conhecidas do órgão. Contudo, nos últimos anos, ao lado das funções mais tradicionais, o CNJ tem desenvolvido projetos e políticas judiciárias.

Em relação ao sistema de justiça criminal, tendo em vista que o grande encarceramento e as más condições de detenção são fenômenos vinculados ao exercício da atividade jurisdicional, foi criado por lei o Departamento de Monitoramento e Fiscalização o Sistema Carcerário e de Medidas Socioeducativas (DMF) dentro do CNJ, instituído pela Lei 12.106, de

⁷²³Corte IDH. Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário do Curado, Complexo Penitenciário de Pedrinhas e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil. Medidas Provisórias. Resolução da presidenta da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 20 de abril de 2021.

⁷²⁴O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é um órgão público do Poder Judiciário Brasileiro, previsto no art. 103-B da CRFB/1988. Foi criado pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004, no contexto da reforma do Judiciário. O CNJ é presidido pela(o) Ministra(o) Presidenta(o) do Supremo Tribunal Federal, sendo composto por um plenário de quinze conselheiros(as) (alguns integrantes das diversas camadas do Judiciário e outros por atores externos, eleitos por mandatos de dois anos) e por departamentos técnicos, nos moldes da Lei 11.364, de 26 de outubro de 2006..

⁷²⁵ TOFFOLI, José Antonio Dias (org.). **Conselho Nacional de Justiça: 15 anos**. Brasília: CNJ, 2020, p. 23.

02 de dezembro de 2009. A referida lei estabeleceu o mandato do referido departamento. No início, as principais atividades desenvolvidas orbitavam em torno de mutirões carcerários, como uma estratégia para o enfrentamento da longa demora jurisdicional e nas ações voltadas à promoção de empregabilidade dos egressos⁷²⁶.

Nos biênios seguintes, os mutirões carcerários seguiram como ações voltadas à aceleração da porta de saída do sistema carcerário, apesar de seu caráter eminentemente paliativo. A partir da gestão do Ministro Lewandowski, houve um deslocamento da abordagem para a porta de entrada, a partir da adoção de um projeto piloto sobre a implantação de audiências de custódia, que logo foi ampliado a partir da adoção da Resolução CNJ n. 213/2015.⁷²⁷ Além de trabalhar na consolidação das audiências de custódia, o biênio foi marcado pela busca de sistematização das várias frentes em um “plano de ação” para o DMF, estruturado em eixos. Ademais, o período também trouxe um enfoque no papel dos grupos de monitoramento e fiscalização do sistema carcerário e de medidas socioeducativas locais, reestruturados nos tribunais de justiça (GMFs), a partir da Resolução CNJ n. 214/2015⁷²⁸. Ao final de 2016, com os ventos da virtualização dos processos judiciais, o DMF passou a acompanhar o desenvolvimento de um sistema eletrônico de execução unificado – SEEU (Resolução CNJ 223/2016). Posteriormente, na gestão do Min. Dias Tóffoli, o Programa passou a ser nomeado “Justiça Presente”, ampliando o seu orçamento a partir de um convênio entre o DEPEN, CNJ e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. O Programa Justiça Presente enfrentou três eventos marcantes: o primeiro foi a sua abertura para a internacionalização da política judiciária, a partir da cooperação com o PNUD (o CNJ se insere no circuito internacional de debates sobre o sistema carcerário e de medidas socioeducativas), seja compartilhando boas práticas, seja tendo contato com dinâmicas e experiências exitosas oriundas do exterior. Também recebe incentivos em incorporar os tratados da ONU sobre direitos humanos (*human rights approach*), os tratados regionais e a inserção na agenda 2030, com enfoque em desenvolvimento, inclusão e sustentabilidade.

⁷²⁶ Ambas as ações tornaram, inclusive, uma marca da gestão do Min. Gilmar Mendes, no período em que presidiu o órgão – biênio 2008-2010). C.f. CNJ. Castro, Bruno Ronchetti (coord). **Relatório de gestão:** supervisão do Departamento de Monitoramento e fiscalização do sistema carcerário e do sistema de execução de medidas socioeducativas- DF. CNJ: Brasília, 2017, p. 22.

⁷²⁷ *Ibid*, p. 50 *et seq.*

⁷²⁸ *Ibid*, p. 50 *et seq.*

A partir de setembro de 2020, na gestão do Min. Luiz Fux, a política judiciária inicia um novo ciclo, denominado “Programa Fazendo Justiça”⁷²⁹, estruturando-se em cinco eixos e ampliando o seu portfólio de 28 ações oferecidas para pactuação com os tribunais de justiça estaduais, adotando um arranjo institucional federalizado. Assim, enquanto o CNJ desenhava ações nacionais, as pactuações permitiam que o Poder Judiciário Local customizasse a política, de acordo com a realidade e os desafios regionais, capilarizando também o processo de implementação.

Paralelamente à consolidação da política judiciária sobre o sistema penitenciário e de medidas socioeducativas que vinha sendo desenvolvido no DMF, é aprovada a criação da Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos (UMF) vinculada ao DMF, por meio da Resolução CNJ n. 364, de 12 de janeiro de 2021⁷³⁰. A UMF se estruturou em dois eixos: um promocional e outro de implementação.⁷³¹ O seu mandato, segundo o art. 1º da Resolução n. 364/2021, abre-lhe caminho para:

- I – criar e manter banco de dados com as deliberações e decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro, com informações relativas ao cumprimento ou a eventuais pendências na implementação integral das determinações proferidas;
- II – adotar as providências para monitorar e fiscalizar as medidas adotadas pelo Poder Público para o cumprimento das sentenças, medidas provisórias e opiniões consultivas proferidas pela Corte Interamericana envolvendo o Estado brasileiro;
- III – sugerir propostas e observações ao Poder Público acerca de providências administrativas, legislativas, judiciais ou de outra natureza, necessárias para o cumprimento das decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro;
- IV – solicitar informações e monitorar a tramitação dos processos e procedimentos relativos à reparação material e imaterial das vítimas de violações a direitos humanos determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em tramitação no país que tratem de forma direta ou indireta de obrigações relacionadas a decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro e que estejam pendentes de cumprimento integral;
- V – elaborar relatório anual sobre as providências adotadas pelo Estado brasileiro para cumprimento de suas obrigações internacionais oriundas das

⁷²⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil**. ARAÚJO, Valter; LANFREDI, Luís; MACHADO, Isabel (Coord.). Brasília: CNJ, 2021, pp. 57-58. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf. Acesso em 10 out 2022, p. 13-14.

⁷³⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 364, de 12 de janeiro de 2021. Brasília, 2021.

⁷³¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório de Transição**: Ministro Luiz Fux – Ministra Rosa Weber. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/12/relatorio-de-transicao-v7-2022-08-31>. Acesso em: 15 jan 2023, p. 113.

sentenças, medidas provisórias e opiniões consultivas proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos;

VI – encaminhar às autoridades competentes as decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro para apuração de eventual responsabilidade administrativa, cível ou criminal pelos feitos apontados;

VII – acompanhar a implementação de parâmetros de direitos fundamentais estabelecidos por sentenças, medidas provisórias e opiniões consultivas de Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro;

VIII – acompanhar a implementação de outros instrumentos internacionais pelos quais se estabeleçam obrigações internacionais ao Estado brasileiro no âmbito dos direitos humanos.⁷³²

Em 2021, no seu primeiro ano de funcionamento, a unidade lançou um painel infográfico e passa a realizar o monitoramento e fiscalização de quatro sentenças da Corte IDH, além das medidas provisórias pendentes.⁷³³

Neste contexto, a história do Complexo do Curado se cruza com a da UMF, tornando-se um dos mais importantes feitos do órgão, em relação à implementação de decisões da Corte IDH.

No primeiro semestre de 2021, o Brasil enfrentava um dos piores picos de letalidade em decorrência da pandemia da COVID-19, os petionários não estavam conseguindo acessar e obter informações sobre o interior do Complexo do Curado em razão das medidas sanitárias de isolamento. Além disso, ainda era incerto o momento em que os presos receberiam a vacina. O risco à vida, diante da pandemia, atingia de forma desproporcional o grupo de pessoas privadas de liberdade que se encontrava naquele estabelecimento, há dez anos sob supervisão internacional (primeiro pela CIDH, depois pela Corte IDH).⁷³⁴

Neste contexto, conforme já pontuamos em relação à situação de Pedrinhas, a Corte IDH convoca mais uma audiência pública conjunta em relação às quatro medidas provisórias sobre situação de privação de liberdade que estavam pendentes: as três prisionais, que são

⁷³² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 364**, de 12 de janeiro de 2021. Brasília, 2021.

⁷³³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual**: Unidade de Fiscalização e monitoramento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/12/umf-relatorio2021-v3-30112021.pdf>. Acesso em: 15 jan 2023, p. 11 *et seq.*

⁷³⁴ Corte IDH. **Declaração n. 1/20**. San José, 09 de abril de 2020. COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_27_2020.pdf. Acesso em: 17 abr. 2020.

analisadas neste capítulo, e uma sobre o sistema de medidas socioeducativo no Espírito Santo.⁷³⁵

Diante da criação da UMF, a Corte IDH notifica o CNJ para atuar como fonte independente de informação e solicita a apresentação de um relatório, com dados sobre a situação prisional e o enfrentamento à pandemia.⁷³⁶ Então, o órgão apresenta um informe⁷³⁷ sobre a situação prisional, articulando um olhar retrospectivo (medidas já adotadas) com compromissos prospectivos (para induzir a implementação dos pontos resolutivos pendentes). Assim, a UMF passa a estruturar as suas propostas em parceria com as ações desenvolvidas pelo programa Fazendo Justiça.

Neste relatório, a UMF/CNJ se comprometeu a realizar uma recomendação para cumprimento do ponto resolutivo pendente relativo à implementação da compensação penal.⁷³⁸ Logo após, o próprio tribunal local convidou o órgão para contribuir como fonte independente de informação (tal como vinha sendo feito na Corte IDH e nos processos estruturais perante o STF) para responder às questões controversas sobre a aplicação da compensação em um Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) que tinha sido instaurado para uniformizar a interpretação sobre a aplicabilidade da compensação penal em decorrência da resolução da Corte IDH de 2018.⁷³⁹ Nas informações encaminhadas por meio de um parecer, o órgão sustentou a força vinculante da decisão interamericana e a sua aplicabilidade imediata.⁷⁴⁰ Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho:

Em situações excepcionais, diante de um quadro generalizado de violações e de imposição de tratamento cruel, desumano e degradante, o Poder Judiciário pode impor a aplicação de um remédio apto a sanar a situação enfrentada. A Corte IDH, por mais de 04 anos, aguardou que o Estado Brasileiro controlasse a superlotação carcerária com base em suas próprias opções de política penitenciária. Contudo, diante da não adoção de medidas com resultados concretos e efetivos (que resultassem na observância do limite de capacidade

⁷³⁵ Corte IDH. Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário do Curado, Complexo Penitenciário de Pedrinhas e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil. Medidas Provisórias. Resolução da presidenta da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 20 de abril de 2021.

⁷³⁶ *Ibid.*

⁷³⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil.** ARAÚJO, Valter; LANFREDI, Luís; MACHADO, Isabel (Coord.). Brasília: CNJ, 2021, pp. 57-58. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf. Acesso em 10 out 2022, p.

⁷³⁸ *Ibid.*, p. 83.

⁷³⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Lanfredi, Luís Geraldo Sant'Anna. Parecer da UMF nos autos do IRDR n. 0008770-65.2021.8.17.9000. Protocolo em 16 nov 2021. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/web/processo-judicial-eletronico>. Acesso em 10 out 2022.

⁷⁴⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Lanfredi, Luís Geraldo Sant'Anna. Parecer da UMF nos autos do IRDR n. 0008770-65.2021.8.17.9000. Protocolo em 16 nov 2021. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/web/processo-judicial-eletronico>. Acesso em 10 out 2022.

indicada pelo estabelecimento), fixou o dever de adoção do benefício da compensação para que a situação seja enfrentada com providências concretas.⁷⁴¹

Ao resolver o incidente, em acórdão proferido em setembro de 2022, o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco entendeu pela aplicabilidade da compensação penal, firmando algumas teses para uniformização do seu sentido e alcance.⁷⁴² Alguns pontos ainda questionados pelos peticionários, como o alcance sobre os crimes graves, ainda estão pendentes de recurso perante os tribunais superiores.

De toda forma, a partir das informações prestadas no âmbito do IRDR, o CNJ passou a fazer missões *in locu* para construção de diálogos entre os atores envolvidos na implementação da sentença da Corte. Na primeira visita do ano de 2022, houve uma reunião com representantes do foro de acompanhamento local, presidido pelo Ministério Público Federal local.⁷⁴³ Já em agosto de 2022, foi realizada uma missão conjunta entre a UMF/DMF e a Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ, com a realização em diversas varas criminais e de execução penal da Justiça Estadual, a realização de cursos de capacitação sobre a alimentação do BNMP e da utilização do SEEU, a criação de um projeto modelo para que a compensação penal fosse automatizada no SEEU (respondendo à demanda dos juízes da execução penal de Pernambuco, vocalizada ao CNJ na visita anterior).⁷⁴⁴ Além disso, foi realizado um curso de capacitação sobre as medidas provisórias, com a presença de inúmeros Conselheiros do CNJ, Pablo Vacani e outros juristas que se debruçavam sobre o tema da compensação penal e do problema da documentação sobre a alta letalidade prisional.⁷⁴⁵ Ao final da missão, a então Corregedora Nacional de Justiça defere liminarmente um pedido de providências requerido pelo Conselheiro Supervisor do DMF, determinando uma série de providências urgentes⁷⁴⁶ para a regularização das irregularidades e ilegalidades observadas no curso das Correições. Entre elas, determinou-se que os juízes da execução providenciassem para o fechamento da porta de entrada do presídio (seguindo determinação da Corte IDH), além de uma aceleração da porta de saída, com a

⁷⁴¹ *Ibid.*

⁷⁴² TJPE. IRDR n. 0008770-65.2021.8.17.9000. Rel. Des. Relator Cláudio Jean Nogueira Virgínio, DJ. 01 set 2022.

⁷⁴³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento de medidas provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao Complexo do Curado**. CNJ: Brasília, 2022, p. 32.

⁷⁴⁴ *Ibid.*, p. 45.

⁷⁴⁵ *Ibid.*, p. 36.

⁷⁴⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento de medidas provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao Complexo do Curado**. CNJ: Brasília, 2022, p. 105.

redução de 70% do número de pessoas privadas de liberdade no Complexo do Curado, no prazo de 90 dias.

Além do envolvimento do Poder Judiciário e dos Juízes locais, a missão também dialogou com a sociedade civil e com os atores do Poder Executivo.⁷⁴⁷ Nos meses seguintes, foi adotado um decreto que criou o Gabinete de Crise sobre o Complexo do Curado, com assento de vários órgãos públicos e os representantes dos peticionários⁷⁴⁸. A partir de então, está sendo providenciada a demolição⁷⁴⁹ da Unidade Frei Damião Bozzano.

Ainda assim, a população alocada no Complexo ainda segue elevada. Conforme destacamos, em novembro de 2022, 5.378 pessoas estavam privadas de liberdade⁷⁵⁰ para uma capacidade de 1.819 pessoas⁷⁵¹. De toda forma, depois de tantos anos com poucos avanços na implementação, os passos dados foram expressivos. Nesse sentido, o caso ilustra como o CNJ vem se consolidando como um ator importante tanto em relação aos processos estruturais nacionais sobre sistema carcerário, como nos processos internacionais⁷⁵², servindo, ainda, de canal de articulação⁷⁵³ e como agente polinizador para um diálogo de cortes, sem prejuízo da atuação dos demais atores que também tem um grande mérito na construção do diálogo, como é o caso dos peticionários, da sociedade civil, das Defensorias e do Ministério Público.

4.3 As medidas provisórias no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho

O Instituto Penal Plácido Sá Carvalho (IPPSC) é uma unidade destinada à privação de liberdade de pessoas do sexo masculino, submetidas ao regime semiaberto. Situa-se em um complexo penitenciário no bairro de Gericinó (Rio de Janeiro-RJ), antigamente pertencente à

⁷⁴⁷ *Ibid*, p. 32.

⁷⁴⁸ *Ibid*, p. 111.

⁷⁴⁹ *Ibid*, p. 112.

⁷⁵⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento de medidas provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao Complexo do Curado**. CNJ: Brasília, 2022, p. 115.

⁷⁵¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil**. ARAÚJO, Valter; LANFREDI, Luís; MACHADO, Isabel (Coord.). Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf. Acesso em 10 out 2022, p. 71.

⁷⁵² BORGES, Thiago Carvalho. O monitoramento e fiscalização do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a relação heterárquica entre o direito internacional e o direito brasileiro. **Revista de Direito Internacional**, 2022, vol. 19, no 1, pp. 319-333, p. 324.

⁷⁵³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório de Transição**: Ministro Luiz Fux – Ministra Rosa Weber. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/12/relatorio-de-transicao-v7-2022-08-31>. Acesso em: 15 jan 2023, p. 112.

localidade de Bangu. O estabelecimento foi nomeado em homenagem a um membro do Ministério Público, que chegara ao cargo de Procurador de Justiça do então Distrito Federal⁷⁵⁴, além de ser um jurista⁷⁵⁵ com reverenciada obra publicada nos meados da década de 40 do século passado.⁷⁵⁶

O Complexo de Gericinó reúne praticamente a metade⁷⁵⁷ do sistema penitenciário estadual (25 das 52 unidades prisionais). Inaugurado em 1979, é atualmente gerido pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro (SEAP-RJ), órgão que integra o Poder Executivo Estadual⁷⁵⁸.

A alocação geográfica das prisões no estado do Rio de Janeiro segue uma lógica de concentração de estabelecimentos penais, cuja tradição remonta ao Brasil Império. Ainda que as razões para essa concentração (diferentemente da experiência paulista, que é pulverizada) seja causada por uma soma de fatores complexos⁷⁵⁹, o percurso histórico permite compreender que a expansão do número de vagas e estabelecimentos prisionais cariocas remonta a problemas já existentes desde o século XIX. Conforme resgatam Araújo e Godói⁷⁶⁰, a primeira penitenciária do estado foi a “Casa de Correção da Corte”, no Período Imperial. A demanda por um estabelecimento mais estruturado deu ensejo à construção do Complexo Penitenciário Frei Caneca. Posteriormente, diante da instabilidade de segurança na região central, optou-se pela construção de um novo complexo em um bairro mais distante (antigo bairro de Bangu), cujas características geográficas dificultam o acesso ao estabelecimento:

No Rio de Janeiro, o Complexo de Gericinó se situa nos confins da capital, a uma distância que se multiplica pela precariedade do acesso. De todo modo, a relativa proximidade do ambiente urbano parece compensada por um entorno que se mostra mais hermético: a mata fechada de uma reserva ambiental, o cordão de isolamento de

⁷⁵⁴ Diário de Notícias, p. 3. Disponível em: http://memoria.bn.br/pdf/093718/per093718_1942_06100.pdf
http://memoria.bn.br/pdf/093718/per093718_1942_06100.pdf.

⁷⁵⁵ C.f. CARVALHO, Plácido de Sá. Código de processo penal interpretado pelos tribunais. S.l.: Editora Nacional de Direito, 1946.

⁷⁵⁶ Como exemplo, mencionamos uma passagem em que Evandro Lins e Silva reverencia o referido jurista, a saber: “(...) Plácido de Sá Carvalho, que os mais antigos conheceram e cuja memória reverenciam, membro modelar do Ministério Público e ex-Procurador Geral do antigo Distrito Federal, em seu livro Código de Processo Penal interpretado pelos tribunais, enumera várias decisões proferidas em casos absolutamente iguais ao da presente apelação (...)” (In: LINS E SILVA, Evandro. A defesa tem a palavra: o caso Doca Street e algumas lembranças, 4. ed. Rio de Janeiro: Booklink, 2011, p. 322).

⁷⁵⁷ GODOI, Rafael; ARAÚJO, Fábio; MALLART, Fábio. Espacializando a prisão: A conformação dos parques penitenciários em São Paulo e no Rio de Janeiro. **Novos estudos CEBRAP**, v. 38, p. 591-611, 2020.

⁷⁵⁸ O Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho foi criado como unidade vinculada ao então Complexo Penitenciário de Bangu, por meio do Decreto Estadual n. 2326, de 15 de janeiro de 1979.

⁷⁵⁹ GODOI, Rafael; ARAÚJO, Fábio; MALLART, Fábio. Espacializando a prisão: A conformação dos parques penitenciários em São Paulo e no Rio de Janeiro. **Novos estudos CEBRAP**, v. 38, p. 591-611, 2020.

⁷⁶⁰ ARAÚJO, Carlos Eduardo Moreira. Da casa de correção da corte ao Complexo Penitenciário da Frei Caneca: um breve histórico do sistema prisional no Rio de Janeiro, 1834-2006. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, n. 1, p. 147-161, 2007.

um aterro sanitário, o perímetro de segurança de um campo de treinamento militar, o reforço de um batalhão da PM⁷⁶¹.

A primeira unidade construída foi a de Bangu I, com o objetivo de ser um local de segurança máxima. A lógica de isolamento e acumulação de pessoas existente no complexo é um reflexo da tendência de desativação de unidades prisionais situadas nas proximidades do centro da cidade e transferência para a região de Bangu (hoje renomeado Gericinó, com a divisão do bairro em 2004). O afastamento visava evitar fugas e aumentar a segurança do estabelecimento. Como efeito colateral, essa opção de alocação geográfica também retira a visibilidade das condições de detenção impostas, o que gera o silenciamento das situações de risco generalizado à vida e à integridade física privadas de liberdade no complexo.

4.3.1 Até tu, Plácido? A adoção de medidas provisórias em um estabelecimento voltado para o regime semiaberto

A lógica prisional insculpida na Constituição, no Código Penal e na Lei de Execuções Penais anuncia que a tortura é vedada, assim como toda forma de tratamento cruel, desumano e degradante. As normas jurídicas criam os limites para a imposição de um castigo. As pessoas privadas de liberdade são reconhecidas como sujeitas de Direitos Humanos e, nesse sentido, titularizam o direito à saúde. A estrutura do cumprimento de pena deve ater a finalidade de ressocialização. Por isso, nos casos mais graves, a pessoa cumpre pena em regime inicialmente fechado e, progressivamente, progride ao regime semiaberto e ao aberto. Ainda que se presuma, segundo a lógica constitucional, que todos os espaços devem observar as regras mínimas para tratamento penitenciário, há uma expectativa de que as condições de cumprimento de pena no regime aberto e semiaberto sejam menos agressivas à pessoa, tendo em vista que esses regimes possuem regramentos menos rígidos em relação à restrição de liberdade que é inerente à situação de imposição de uma pena.

A medida provisória concedida em face do estabelecimento IPPSC põe em xeque essa lógica. Diante de tantos presídios e tantas mazelas prisionais expostas diariamente em noticiários e nas mobilizações da sociedade civil, foi um estabelecimento destinado ao semiaberto a unidade eleita para submissão a um escrutínio internacional mais próximo, ultrapassando os filtros da Comissão Interamericana. A escolha não foi por acaso e teve

⁷⁶¹ GODOI, Rafael; ARAÚJO, Fábio; MALLART, Fábio. Espacializando a prisão: a conformação dos parques penitenciários em São Paulo e no Rio de Janeiro. *Novos estudos CEBRAP*, v. 38, p. 591-611, 2020.

respaldo em uma sólida mobilização da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro⁷⁶², que mostrou, ao longo dos anos, que aquela era a unidade prisional com a maior taxa de mortalidade no estado⁷⁶³. As estatísticas revelaram uma inegável ameaça à vida e à integridade física das pessoas privadas de liberdade que ali se encontravam. O IPPSC passou a ser o símbolo de uma crise sanitária prisional silenciosa e há muito abafada pela instabilidade do sistema penal, que sempre ganhava as manchetes a partir de suas tensões expostas em motins e rebeliões. Diferentemente de Urso Branco ou do massacre do Carandiru, as mortes ali reportadas eram por causas não violentas: a superlotação, a insalubridade e a proliferação de doenças ameaçavam a vida e a integridade de forma tão brutal quanto a das tensões e crimes violentos intramuros⁷⁶⁴. Nesse sentido, o estudo desse contexto passou a ser uma oportunidade para entender pontos outrora pouco explorados no âmbito dos casos brasileiros: a exposição de risco à integridade física, vida e saúde das pessoas privadas de liberdade em face de uma silenciosa crise sanitária causada e agravada pela superlotação.

4.3.2 Das medidas cautelares da CIDH até as medidas provisórias da Corte IDH: a crise sanitária prisional pré-pandemia e a letalidade silenciosa por causas não violentas

O litígio no IPPSC começou a partir do Núcleo sobre Situação Penitenciária da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUSPEN- DPERJ). Na execução penal, a Defensoria Pública atua tanto nas demandas individuais para a concessão dos benefícios para pessoas hipossuficientes, como também é considerada um órgão de fiscalização da execução penal, o que lhe habilita para o monitoramento periódico aos espaços de privação de liberdade a partir de inspeções e, quando necessário, para a adoção de medidas no âmbito da tutela coletiva. Justamente para viabilizar essa última faceta mais complexa, o NUSPEN foi fundado em 1999⁷⁶⁵. Com o advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, as defensorias estaduais conquistaram a autonomia (CRFB/1988, art. 134, §2º), o que veio a ser mais um passo para o fortalecimento do acesso à justiça e à defesa de grupos em situação de vulnerabilidade. O Nuspen é um exemplo desse movimento ocorrido nas Defensorias Públicas desde então, com a

⁷⁶² GODOI, Rafael. O benefício da dor: paradoxos da intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos numa prisão do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 8, p.1-43, 2021, p. 17.

⁷⁶³ TASSARA, Caroline Xavier. **Compensações por penas ilícitas: um estudo sociojurídico do caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho**. 2022. Monografia (Especialização em Política e Sociedade) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 28.

⁷⁶⁴ *Ibid.*

⁷⁶⁵ Segundo consta, o Nuspen foi criado pelo Governador Anthony Garotinho (antes de a Defensoria Estadual adquirir autonomia), por meio do Decreto Estadual 25.685, de 08 de novembro de 1999.

incorporação de técnicas de litígio estratégico nas instâncias nacionais e internacionais. Inclusive, a possibilidade de peticionamento perante os órgãos internacionais foi formalmente reconhecida a partir da incorporação de um inciso ao art. 4º, VI da Lei Complementar 80/94⁷⁶⁶, promovida pela reforma de 2009.

Na situação específica do IPPSC, conforme consta na decisão da CIDH⁷⁶⁷, a partir de uma inspeção realizada em 19/01/2012, a Defensoria havia constatado que o estabelecimento contava com 1.512 presos, para uma capacidade declarada de 1.699 pessoas. No período, uma reforma no “pavilhão D” havia deslocado as pessoas privadas de liberdade para outros setores, gerando uma situação de superlotação nas celas. Depois de dois anos, em inspeção realizada em 16/12/2014, com a reativação do pavilhão já reformado, a unidade teve um *boom* demográfico, com 2.850 presos para uma capacidade de 1.699⁷⁶⁸. No ano seguinte (2014), o Ministério Público Estadual constatou uma situação ainda mais grave em suas inspeções, com a cifra de 3.144 presos, confirmando a situação descrita pela Defensoria. Em 2016, o número chegou a 3.478 presos (um excesso de mais de 100%). Entre 2012 e 2014, foram instaurados procedimentos especiais que solicitavam informações ao Poder Executivo. Contudo, não foram adotadas providências concretas aptas a tratar do problema da superlotação e do elevado índice de mortes⁷⁶⁹.

A superlotação deu ensejo a uma crise sanitária no estabelecimento, que se tornou o local com pessoas privadas de liberdade com maior índice de mortes não violentas no estado do Rio de Janeiro. Segundo os dados apresentados à Corte IDH, a escalada se deu da seguinte forma: em 2013 (seis óbitos), 2014 (15 óbitos), 2015 (16 óbitos), 2016 (13 óbitos – entre janeiro e junho). O aumento significativo de mortes e a ausência de providências concretas em âmbito interno para reverter a situação fizeram com que os petionários acionassem a janela das tutelas de urgência da CIDH. Além de descrever os fatos de forma minuciosa, os petionários apresentaram dados fotográficos, relatórios de inspeções e dados estatísticos baseados em

⁷⁶⁶ Segundo a Lei Complementar n.º 80/94: “Art. 4º - São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos Direitos Humanos, postulando perante seus órgãos”. A referida lei organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. No caso do Rio de Janeiro, o mesmo dispositivo foi incluído no art. 6º, VI da Lei Orgânica da Defensoria do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei Complementar n. 203/2022, tornando expressa a atribuição que já decorria das normas gerais federais.

⁷⁶⁷ CIDH. **Resolução 39/2016, Medida Cautelar n. 208-16**, Assunto Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil. 15 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/mc208-16-es.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

⁷⁶⁸ *Ibid.*

⁷⁶⁹ *Ibid.*

evidências (sobre o risco à vida e à integridade das pessoas que ali se encontravam)⁷⁷⁰. Como reforço, chamaram a atenção da CIDH para um decreto estadual expedido pelo Governo do estado em razão das Olimpíadas no Rio de Janeiro, que permitia aos órgãos o contingenciamento de recursos e serviços naquele período. Como a demanda exigia providências no âmbito da saúde pública, o referido decreto permitia, indiretamente, o adiamento de providências firmes para atender àquela situação de crise⁷⁷¹.

Na estrutura da decisão cautelar adotada em julho de 2016, a CIDH⁷⁷² mencionou esses pontos citados em “considerandos”, mas na fundamentação da decisão expôs de forma sucinta apenas o preenchimento dos requisitos de gravidade, urgência e risco de dano irreparável, que constavam no art. 25 de seu regulamento. Os beneficiários foram delimitados como as pessoas privadas de liberdade no IPPSC. A medida foi adotada sem prévia manifestação do Estado Brasileiro, que, instado a se manifestar, deixou o prazo transcorrer *in albis*. Os principais problemas detectados concentraram-se no elevado índice de mortes não violentas, vinculadas às questões de saúde e de saneamento. Entre eles, o acesso à água potável para consumo e para limpeza (a água da chuva era estocada em um balde, sendo usada para consumo, para higiene bucal, para lavar roupas e ficava ao lado do lixo, que armazenava grande quantidade de comida deteriorada).

O lixo dava ensejo à aparição de ratos, baratas, carrapatos e insetos, o que provocava doenças de pele. A infiltração de água de chuva nas celas, a ausência de divisória nos banheiros das celas coletivas, o risco de incêndio devido a cabos elétricos expostos, a presença de pessoas com doenças infectocontagiosas nas celas permitia a proliferação de doenças como a tuberculose. A ausência de ventilação também era um problema, diante da falta de luminosidade e intenso calor.

Como providências, a CIDH recomendou ao Estado Brasileiro de forma genérica, apenas pontuando cinco aspectos que deviam ser abordados. Assim, enfatizou o dever de adotar medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos beneficiários (não há menção expressa à saúde). De forma específica, listou como providências: a necessidade de redução substancial da superlotação segundo os padrões internacionais, adoção de providências para melhoria das condições de higiene, acesso à água e a tratamento médico; adoção de planos de emergência

⁷⁷⁰ TASSARA, Caroline Xavier. **Compensações por penas ilícitas**: um estudo sociojurídico do caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2022. Monografia (Especialização em Política e Sociedade) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 28.

⁷⁷¹ CIDH. **Resolução 39/2016, Medida Cautelar n. 208-16**, Assunto Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil. 15 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/mc208-16-es.pdf>, Acesso em: 10 abr. 2022.

⁷⁷² *Ibid.*

para as situações de crise; e investigação dos fatos que deram ensejo à adoção da medida cautelar, para evitar a repetição⁷⁷³.

Passados seis meses da adoção das medidas cautelares, sem tomar medidas concretas, com a manutenção dos índices elevados de superlotação e com o advento de novas mortes⁷⁷⁴, os peticionários solicitaram que a CIDH levasse o caso à Corte, para a vigência de medidas provisórias. Em 23 de janeiro de 2017, o caso chegou à Corte IDH, que adotou a tutela de urgência em 13 de fevereiro do mesmo ano. Na ocasião, o tribunal considerou como beneficiários da medida provisória todas as pessoas privadas de liberdade no IPPSC. A partir de então, o caso passou a ser monitorado pela Corte IDH, que já convocou duas audiências públicas sobre o tema e editou quatro resoluções deliberativas sobre o assunto.

4.3.3 A resposta institucional da Corte IDH: os ciclos de supervisão de cumprimento

As medidas provisórias outorgadas no IPPSC ainda não foram integralmente cumpridas, motivo pelo qual o procedimento de supervisão de cumprimento segue aberto na Corte IDH. Até o momento, podem ser observados cinco ciclos, cujos marcos são as resoluções ditadas pelo Tribunal.

4.3.3.1 O primeiro ciclo: da concessão à primeira audiência pública

O primeiro ciclo foi inaugurado pela resolução concessiva da medida provisória, no dia 23 de janeiro de 2017. A Corte segue os parâmetros de extrema gravidade, urgência e risco de dano irreparável constantes no art. 63(2) da CADH e determina, nos pontos resolutivos da decisão, providências para sanar os riscos identificados. A redação do primeiro ponto resolutivo é indicativa da tendência nas tutelas de urgência. A Corte IDH evidenciou a situação de risco, mas inicialmente concedeu ao estado uma margem de discricionariedade para organizar a resposta institucional adequada, conforme sua organização interna, para sanar a situação. Além disso, os demais pontos destacam exigências procedimentais: dever de apresentar informes

⁷⁷³ CIDH. **Resolução 39/2016, Medida Cautelar n. 208-16**, Assunto Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil. 15 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/mc208-16-es.pdf>, Acesso em: 10 abr. 2022.

⁷⁷⁴ Segundo consta na decisão concessiva, em dezembro de 2016, o IPPSC contava com 3.367 pessoas privadas de liberdade, para uma capacidade de 1.699 (batendo a cifra de 200%). Desde a concessão das cautelares pela CIDH, foram computadas 23 novas mortes cujas causas não foram devidamente esclarecidas (óbitos não violentos), sendo que quatro delas ocorreram já no primeiro mês de 2017 (CORTE IDH. Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017. §§ 5 e 13).

periódicos ao tribunal; dever de construir as soluções com consulta prévia às vítimas; e o agendamento de uma visita *in loco* com uma delegação da Corte IDH designada para aferir a situação concreta do estabelecimento.

Os problemas estruturais do IPPSC foram sistematizados em cinco eixos: condições críticas de superlotação, más condições de saúde e salubridade (atendimento médico, tratamento, medicamentos, água potável, manejo do lixo, controle de pragas e condições de higiene), elevado índice de mortes não violentas (por causas não esclarecidas), *déficit* nas equipes de segurança e outros problemas (infiltração da água da chuva, risco de incêndio, calor elevado e falta de ventilação nas celas). Apesar de a unidade ser formalmente classificada como regime “semiaberto”, os peticionários alegavam que a superlotação induzia um tratamento mais rigoroso para as pessoas privadas de liberdade que ali estavam alocadas, que eram submetidas à reclusão por mais de 14 horas no interior das celas, transformando a experiência prisional em uma situação análoga ao que era imposto no regime fechado.

Apesar de não constar expressamente nos pontos resolutivos, a Corte citou a defesa estatal no corpo da decisão. Formalmente, o Estado Brasileiro aduzira a formação de um Comitê Intersetorial, com representações dos órgãos do sistema de justiça, peticionários, Ordem dos Advogados do Brasil e Poder Executivo, para a construção de um “Plano de Redução da População Carcerária Fluminense”. É importante notar que, desde o início, o Estado Brasileiro já reconhecida nos autos do processo, pelo menos em seus escritos formais, uma abertura para a adoção de medidas voltadas para a redução da população prisional (com a indicação de um Comitê criado com esse objetivo)⁷⁷⁵.

Na mesma data da decisão concessiva (13.02.2017), a Corte editou uma outra resolução⁷⁷⁶ convocando o Estado Brasileiro para uma audiência pública a respeito das quatro

⁷⁷⁵ Essa informação não foi expressamente inserida nos pontos resolutivos, mas decorre implicitamente do pedido de informações da Corte IDH constante no ponto resolutivo 3, combinado com o parágrafo 18 do corpo da decisão. A propósito: “(...) o Tribunal considera imprescindível que o Comitê Colegiado mencionado no Visto 8 supra apresente à Corte o ‘Plano de Redução da Superpopulação do Sistema Carcerário Fluminense’ a mais tardar até 31 de março de 2017. Este Plano deve incluir medidas para enfrentar a situação de superlotação e superpopulação do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Por outro lado, dentro do mesmo prazo, o Estado deve apresentar informação sobre: a) todas as mortes ocorridas desde janeiro de 2016 e as medidas adotadas para determinar suas causas e eventuais responsabilidades; b) as medidas adotadas para exercer o controle efetivo do centro penitenciário, sobretudo a presença de pessoal de custódia capacitado em número suficiente; c) assegurar o acesso de serviços de saúde a pessoas que padecem de enfermidades graves; d) evitar a propagação de doenças contagiosas entre os internos; e) e assegurar condições de detenção compatíveis com o respeito à dignidade humana e em conformidade com os padrões internacionais na matéria” (CORTE IDH. **Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017, § 18).

⁷⁷⁶ CORTE IDH. **Assunto de determinados centros penitenciários a respeito do Brasil**: Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário do Curado, Complexo Penitenciário de Pedrinhas e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017.

medidas provisórias vigentes em relação ao Brasil. Para guiar o monitoramento conjunto dos casos e as informações a serem coletadas, a Corte indicou uma lista de pontos a serem aclarados.

4.3.3.2 O segundo ciclo: a supervisão de cumprimento após a primeira audiência pública

Após a audiência pública, a Corte realizou uma visita *in locu* em 19 de junho de 2017, coordenada pelo juiz Eugenio Raúl Zaffaroni e por dois membros de seu *staff*. A delegação foi acompanhada por representantes do Estado e dos peticionários (Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro). A diligência consistiu na realização de reuniões com as partes envolvidas e a realização de uma visita ao estabelecimento penal com a duração de três horas, nas quais foram visitados os pavilhões A, B e C e o setor de isolamento, a enfermaria, cozinha, pátio, salas de aula, pátio comum. Além disso, foram observados o manejo do lixo e o sistema hidráulico. É importante notar que a Corte não utiliza a nomenclatura de “inspeção” para esse tipo de visita, tendo em vista a não adoção de metodologia própria para a realização de tal diligência.

A partir das conclusões oriundas das informações recebidas da audiência pública e da visita *in locu*, a Corte IDH adotou a terceira⁷⁷⁷ resolução sobre o caso⁷⁷⁸. Essa decisão é composta de 24 páginas, extensão significativa para uma medida provisória. Como método de abordagem, a Corte estruturou seu *decisum* em três partes. Como premissa maior, a Corte IDH inaugurou a primeira seção com uma lista das fontes informativas do documento (resolução anterior; informações do Estado, Peticionários e da CIDH; relatório do mecanismo de prevenção e combate à tortura do Rio de Janeiro; e observações da delegação oficial que realizou a visita *in locu*). Como premissa menor, foram enumerados os principais problemas estruturais encontrados: superlotação e problemas de infraestrutura, saúde e questões sanitárias, índice de mortes recentes e más condições de detenção. No dispositivo, há seis determinações de ordem processual e uma em relação ao objeto em litígio. No tocante a esta, apesar do detalhamento aprofundado sobre os problemas detectados, a Corte resolveu apenas:

1. Requerer ao Estado que adote imediatamente todas as medidas que sejam

⁷⁷⁷ CORTE IDH. **Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil**. Medidas provisórias, Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 31 de agosto de 2017.

⁷⁷⁸ A segunda resolução consistiu na convocatória conjunta para a audiência pública. C.f. (CORTE IDH. **Assunto de certos centros penitenciários em relação ao Brasil**: Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário de Curado, Complexo Penitenciário Pedrinha e Instituto Penal Plácido Sá Carvalho. Medidas Provisórias. Despacho da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017).

necessárias para proteger eficazmente a vida e a integridade de todas as pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, assim como de qualquer pessoa que se encontre no referido estabelecimento, incluindo os agentes penitenciários, funcionários e visitantes.

De forma geral, apesar do reconhecimento pontual de algumas providências adotadas pelo Estado, percebe-se que, nesse ciclo, os principais fatores de risco que deram ensejo à adoção da medida provisória permaneceram inalterados. Por isso, a tutela foi mantida. Verifica-se, ademais, que o segundo ciclo foi marcado pela concessão de ampla margem de discricionariedade conferida ao Estado Brasileiro, para que organizasse as ações e medidas a serem realizadas pelos seus órgãos (federais, estaduais e municipais), com o fim de alcançar resultados concretos aptos a afastar a situação de grave risco pormenorizadamente descrita da resolução. A obrigação de adotar medidas no marco dessa etapa da tutela de urgência caracteriza-se como uma obrigação de resultado, pois a Corte não determina meios para alcançar os resultados esperados. Isso se deve à complexidade dos problemas e em razão da compreensão de que o próprio Estado tinha as melhores condições de se organizar para o enfrentamento da situação posta. Assim, a medida provisória foi compreendida como uma determinação judicial que não admitia a inércia e o adiamento do enfrentamento do problema, diante de sua gravidade, urgência e irreparabilidade. Há uma visível autocontenção, na tentativa de não invadir as atribuições e os arranjos institucionais entre os órgãos domésticos, garantindo-lhes espaço para que reagissem à provocação da supervisão internacional, que naquele ano havia sido bem intensa (com a audiência pública e a visita *in locu*).

Por outro lado, há pontos da resolução em que a Corte claramente indica problemas na abordagem estatal. Em primeiro lugar, refere que a lista de pessoas privadas de liberdade no momento anterior à visita *in locu* não podia ser considerada idônea⁷⁷⁹. Isso se deve ao fato de os petionários terem comprovado que a administração prisional efetivou transferências em massa de 100 presos para a prisão vizinha (“Pedrolino Werling de Oliveira”), com a sua devolução à unidade de origem uma semana após a diligência. Trata-se de providência que apenas visava maquiagem a taxa de encarceramento, o que maculou a credibilidade do estado e da qualidade da informação apresentada.

Outro ponto de destaque diz respeito ao fato de que o estado tinha mencionado a criação de um Comitê Interinstitucional para apresentar um “plano de redução da superpopulação carcerária”. Contudo, o referido comitê não apresentou proposta concreta para o enfrentamento

⁷⁷⁹ CORTE IDH. **Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 31 de agosto de 2017; § 27.

da situação no IPPSC. Assim, a criação do Comitê poderia ser um meio apto à solução do problema. Como se trata de uma obrigação de resultado e a criação do espaço acabou sendo uma medida meramente formal, a Corte entendeu que a indicação da providência não tinha o cunho de ensejar o eventual levantamento da tutela de urgência.

4.3.3.3 O terceiro ciclo: da discricionariedade ampla à compensação penal

O terceiro ciclo de supervisão, ocorrido em 2018, foi marcado pelo interregno entre a resolução da Corte IDH de 2017 e a paradigmática resolução de novembro de 2018. Em relação ao marco fático, a situação permanecia relativamente inalterada: elevado índice de superlotação (200%, quando o índice superior a 137% é considerado crítico); índice de mortes não violentas ainda acima da média do estado (apesar de apregoada uma redução) e alto índice relatado de doenças infectocontagiosas. A decisão interamericana que inaugurou o terceiro ciclo de supervisão transcendeu as barreiras da situação no estabelecimento prisional em questão e passou a ser a primeira vez na história em que o tribunal interamericano determinou a aplicação da compensação penal: categoria jurídica que permite o cômputo em dobro da pena cumprida em condições ilícitas. Pela primeira vez, a Corte IDH estabeleceu uma medida compensatória concreta a uma coletividade submetida a tratamento degradante. Além da própria ousadia da adoção de uma nova ferramenta, a peculiaridade da situação se deve ao fato de tal providência ter sido determinada a partir de uma medida provisória.

A novidade trazida pela decisão se deve ao fato de ter sido construída uma obrigação-meio para responder a uma situação emergencial de tratamento degradante, independentemente da discussão sobre a validade da decisão que determina o encarceramento. Ao determinar a aplicação da compensação penal, a Corte IDH abraçou uma categoria que vinha sendo discutida no Direito espanhol e por doutrinadores argentinos, como Pablo Vacani⁷⁸⁰, e do próprio Eugênio Raul Zaffaroni⁷⁸¹, então juiz da Corte Interamericana. É marcante, inclusive, a influência deste último na construção da resposta institucional ao contexto estudado.

Além de todo o debate doutrinário argentino, que é pano de fundo da compensação punitiva, há aspectos de conjuntura do litígio que podem ter tornado esse espaço propício para

⁷⁸⁰ VACANI, Pablo. **La indeterminación de la pena en el proceso de ejecución penal**: nuevas herramientas teóricas e jurisprudenciales. Buenos Aires: Ad hoc, 2019; ZAFFARONI, Eugenio, VACANI, Pablo. **Derecho Penal y Penas ilícitas**: desafíos pós-pandemia. Buenos Aires: Ad hoc, 2020.

⁷⁸¹ VACANI, Pablo; BARRESI, Mariela. La medida cualitativa de prisión por ejecución de pena ilícita llega a la Corte Interamericana (Medidas provisionales, Asunto Instituto Penal Plácido Sá Carvalho). In: VACANI, Pablo (org.). **La indeterminación de la pena en el proceso de ejecución penal**: nuevas herramientas teóricas y jurisprudenciales. Buenos Aires: Ad-hoc, 2019, p. 269-294.

a incidência dessa nova providência. A Corte IDH faz referência à própria defesa do estado, à sistematização de dados e de propostas apresentadas pelos peticionários (Defensoria do Estado do Rio de Janeiro) e ao diálogo com a jurisprudência nacional, internacional e do Direito Comparado.

4.3.3.4 Aspectos da postura do estado que podem ter contribuído para a adoção da compensação penal

A postura do estado foi marcada por um *approach* formalista, por meio da apresentação de uma lista de ações adotadas e instituição de mecanismos, sem a demonstração de efeitos concretos para atenuar a superlotação do IPPSC, o alto índice de óbitos e o risco sanitário. Por um lado, o estado reconheceu⁷⁸² a situação e os dados apresentados, tornando-os incontrovertidos (o que é, inclusive, uma característica dos litígios prisionais representativos de um “estado de coisas inconstitucional”). Como técnica de estruturação das informações, apresentou uma lista de providências muito genéricas, voltadas para o problema penitenciário do estado do Rio de Janeiro como um todo (e não apenas em relação ao estabelecimento em questão). Sustentou que o problema do encarceramento em massa é estrutural e deve ser enfrentado de forma global. Como soluções estruturais, indicou a ampliação da realização de audiências de custódia, investimento em alternativas penais e em monitoramento eletrônico, ampliação da possibilidade de prisões domiciliares e realização de obras. Assim, várias das providências listadas, como a adoção de audiências de custódia, são instrumentos de controle da porta de entrada e, por isso, impactam estabelecimentos vocacionados à recepção de presos provisórios, o que não era o caso do IPPSC, destinado a pessoas submetidas ao regime semiaberto. Por isso, a adoção de uma técnica de defesa difusa de “cortina de fumaça”, desfocada do problema, pode ter sido um dos fatores que favoreceram o modo pela qual a Corte estruturou o dispositivo da resolução de 2018, mantendo o ponto resolutivo geral com obrigações de resultado (para adoção de medidas para a solução da situação de grave risco) combinado com a determinação de obrigações-meio

⁷⁸² “El Estado reconoció que la simple creación de nuevas unidades penitenciarias es “incapaz de frenar el ritmo y tendencias de encarcelamiento, una vez que la construcción de nuevas unidades, además de lenta, puede simplemente no ser suficiente para absorber nuevas tendencias de encarcelamiento”.⁷⁸² Sin embargo, estas tendencias podrían ser alteradas por eventuales modificaciones legislativas, culturas judiciales y clamores populares de naturaleza retributiva y punitiva” (CORTE IDH. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de novembro de 2018, § 21.

específicas, como a adoção de compensações penais como mecanismo de aceleração da porta de saída.

Outro ponto relevante é que o estado finalmente apresentou um diagnóstico técnico, o que deu substrato material para que a Corte IDH pudesse se referir com mais segurança aos dados fáticos que estavam incontroversos. O plano de contingências solicitado na decisão anterior não chegou a ser apresentado pelo estado, o que demonstrou que a margem de discricionariedade que lhe havia sido conferida para a indicação das providências a serem adotadas não estava surtindo efeitos. O Brasil justificou a não apresentação de um plano de ação pelas autoridades estaduais em razão de situação extraordinária enfrentada (intervenção federal no estado do Rio de Janeiro), que estava sendo levada a cabo naquele ciclo. A intervenção federal não suspendia o dever imediato de adotar as providências oriundas das medidas provisórias adotadas, razão pela qual a situação não era uma causa justificante legítima. Ao contrário, a inércia era mais uma evidência de que as autoridades federais intervenientes não tinham cumprido adequadamente os encargos assumidos. Essa inação permitiu que a resolução IPPSC de 2018 tornasse mais estrita a margem de discricionariedade estatal para cumprir as medidas provisórias.

4.3.3.5 Aspectos da postura dos petionários que contribuíram para a adoção da compensação penal

Pela análise dos pontos contidos na decisão, há interessantes aspectos na postura dos petionários que também podem ter contribuído para que a Corte IDH adotasse a compensação penal como uma das obrigações-meio. A primeira delas se refere à própria característica dos petionários do caso: os defensores públicos, integrantes do Núcleo do Sistema Penitenciário (NUSPEN) da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. É importante notar que esse caso foi construído em um contexto geral de aproximação do movimento das Defensorias Públicas com o SIDH. Esse é o primeiro caso em que uma das Defensorias Públicas no Brasil conseguiu um provimento da Corte Interamericana na condição de entidade petionária⁷⁸³.

Especificamente no cenário penitenciário, a Defensoria Pública é tida como um órgão da execução penal. Por isso, além da atuação ordinária na postulação dos benefícios da

⁷⁸³ O primeiro caso de mérito defendido por uma Defensoria Pública será a sentença no caso (que o Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria do Estado de São Paulo atua como petionária), além de inúmeros casos pendentes na CIDH. Além disso, há algum tempo a defensoria pública vem atuando como *amicus curiae* (exemplos). Finalmente, é importante também destacar a atuação de defensores brasileiros como defensores públicos interamericanos, função exercida com base no art. 37 do regulamento da Corte IDH.

execução penal, a Defensoria atua também na fiscalização das condições carcerárias, por meio da realização de inspeções periódicas. As primeiras providências solicitadas ao estado (em procedimentos especiais) e a cuidadosa documentação do fenômeno coletivo foram fatores que contribuíram para a adoção inicial da medida provisória, tendo em vista que esse caso tem a peculiaridade de tratar da letalidade não violenta. Trata-se de uma medida provisória que não foi deflagrada em razão de uma grande rebelião, como ocorrido nos casos anteriores. Assim, o acesso aos dados do quadro penitenciário e a legitimidade para pedidos de providência de caráter coletivo favoreceram a posição dos peticionários, no sentido de documentarem a inação/ausência de remédios efetivos das autoridades domésticas. Ainda que o esgotamento dos recursos internos não seja um requisito das tutelas de urgência⁷⁸⁴, na dinâmica dos casos, quando estão bem documentados os bloqueios institucionais das autoridades locais, há um cenário mais propício para que o tribunal internacional adote uma resolução, ainda que em um primeiro momento seja conferida mais discricionariedade ao estado sobre os meios a serem adotados para sanar a situação de risco.

Especificamente para a adoção da compensação penal, nos pedidos iniciais endereçados à Comissão, não havia um pedido expresso de aplicação da compensação penal. Segundo Godói:

(...) a forma final da injunção não é uma criação autônoma da Corte IDH, nem o resultado direto das demandas originais da Defensoria. É o resultado de embates continuados, de tentativas e erros, de interações múltiplas entre agentes diversos, que se desdobram em diferentes espaços e no decorrer do tempo, com seus grandes e pequenos deslocamentos⁷⁸⁵.

Sem embargo, o movimento realizado pelos defensores adotou um aspecto relevante, por meio de uma estratégia de “polinização” (fertilização cruzada)⁷⁸⁶. Ou seja, como o Estado permanecia inerte, sem apresentar um plano de contingências, os próprios peticionários idealizaram uma lista de providências que eles acreditavam ser viáveis para enfrentamento da situação⁷⁸⁷. Entre elas, invocaram a adoção de medidas admitidas pela Lei de Execução Penal e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: o “*numerus clausus*” e a adoção de um

⁷⁸⁴ RIETER, Eva. **Preventing irreparable harm: provisional measures in International Human Rights Adjudication**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2014, p. 1100.

⁷⁸⁵ GODOI, Rafael. O benefício da dor: paradoxos da intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos numa prisão do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 8, p.1-43, 2021, p. 23.

⁷⁸⁶ CORTE IDH. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 31 de agosto de 2017, § 28.

⁷⁸⁷ GODOI, Rafael. O benefício da dor: paradoxos da intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos numa prisão do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 8, p.1-43, 2021, p.17.

mecanismo de aceleração da porta de saída prevista na Súmula Vinculante n. 56 do STF⁷⁸⁸. O *numerus clausus* (proibição de novos ingressos) é justificado na interdição parcial do estabelecimento superlotado, com fulcro no art. 85 da LEP e do instituto da interdição parcial (que já tinha sido adotado, por exemplo, no caso Urso Branco). Já o mecanismo de aceleração da porta de saída é objeto da súmula vinculante do STF:

Súmula vinculante n. 56 do STF - 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/RS⁷⁸⁹.

O acórdão paradigma a que se refere a súmula assim estabeleceu:

3. Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como “colônia agrícola, industrial” (regime semiaberto) ou “casa de albergado ou estabelecimento adequado” (regime aberto) (art. 33, § 1º, alíneas b e c). No entanto, não deverá haver alojamento conjunto de presos dos regimes semiaberto e aberto com presos do regime fechado. 4. Havendo déficit de vagas, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado⁷⁹⁰.

A súmula vinculante n. 56 do STF tinha sido adotada com o objetivo de impedir que uma pessoa privada de liberdade ficasse em um regime mais gravoso, pela inexistência de vagas, quando ela já preenche os requisitos para a progressão. Por isso, se uma pessoa está em regime fechado e, no momento da progressão, é constatada a ausência de vagas no semiaberto, uma das possíveis soluções é a análise sobre a antecipação do benefício (progressão “*per saltum*”). Assim, o item *i* do acórdão paradigma da súmula vinculante n. 56 permite a aceleração dos benefícios na execução penal. No caso das pessoas privadas de liberdade no IPPSC, a superlotação estava em 200% - mais da metade dos apenados tinha progredido ao semiaberto e tinha sido alocada no estabelecimento, mesmo diante da inexistência de vagas, gerando a

⁷⁸⁸ TASSARA, Caroline Xavier. **Compensações por penas ilícitas**: um estudo sociojurídico do caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2022. Monografia (Especialização em Política e Sociedade) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 28.

⁷⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 56**. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. DJE de 08.08.2016.

⁷⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rel. Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 11.5.2016, DJe de 8.8.2016, com repercussão geral - tema 423.

situação de grave risco. Segundo a argumentação dos peticionários, se a súmula vinculante 56 tivesse sido adequadamente aplicada, a superlotação e o tratamento degradante àquela coletividade teria sido evitada. A compensação penal determinada pela Corte IDH entra, justamente, como um critério para permitir a aceleração da porta de saída, dando operacionalidade à súmula vinculante n. 56 do STF, em um diálogo de cortes. Assim, a fundamentação e os requerimentos dos peticionários, em alguma medida, pressionam a Corte por determinações mais concretas (delineando não apenas as obrigações de resultado, como também obrigações meio); e ainda indicam a demanda pela aceleração da porta de saída, fechamento da porta de entrada e atenção nas medidas paliativas (como as transferências que haviam sido adotadas no ciclo anterior).

Outro ponto interessante nos dados trazidos pelos peticionários foi em relação à pesquisa empírica realizada pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) sobre a saúde prisional no estado do Rio de Janeiro e o seu impacto no IPPSC⁷⁹¹. Em 2017, a Fiocruz passou a fazer uma coleta de dados empíricos para compreender a letalidade não violenta nas prisões brasileiras, pesquisa pioneira no cenário nacional. Como conclusões, apurou que:

Mesmo com menor proporção de óbitos decorrentes de violência física em relação à morte por causas naturais, a prisão não é um espaço de proteção, pois permanece como um espaço onde a alta mortalidade por doenças infecciosas negligenciadas e potencialmente curáveis se insere em um *continuum* de violência estrutural que, de acordo com a OMS, podem ser categorizadas como mortes decorrentes de violência coletiva social por privação ou negligência em relação ao direito e à assistência à saúde⁷⁹².

Várias das questões registradas foram incorporadas no argumento dos peticionários, permitindo um *approach* técnico do tribunal interamericano, além da construção de um nexo causal entre as condições de detenção e a própria letalidade. Posteriormente, com o advento da pandemia, a Fiocruz e os demais órgãos responsáveis por conduzir pesquisas sobre saúde pública adquiriram marcante protagonismo diante do advento da crise sanitária mundial ocasionada pela pandemia da COVID-19. A pesquisa da Fiocruz também permitiu fortalecer a permanência do grave risco à vida, à integridade e saúde dos beneficiários, que era um dos requisitos que sustentam a manutenção (e expansão) da tutela de urgência.

⁷⁹¹ SÁNCHEZ, Alexandra *et al.* Mortalidade e causas de óbitos nas prisões do Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, 2021.

⁷⁹² *Ibid.*

4.3.3.6 Aspectos da postura da Corte que dão os contornos da compensação punitiva no SIDH: autocontenção ou expansão?

Os aspectos mais importantes da resolução de 2018 consistem na sua extensa fundamentação, na adoção por unanimidade e na aposta pela colegiabilidade, sem voto divergente ou concorrente a indicar que a agenda tenha sido capitaneada por um dos juízes interamericanos. A influência de Zaffaroni só pode ser inferida, tendo em vista que é o único entre os juízes que vinha produzindo estudos doutrinários⁷⁹³ sobre o tema, em conjunto com pesquisadores integrantes das linhas de pesquisa que conduzia na Universidade de Buenos Aires, na Argentina⁷⁹⁴.

Em relação à questão da fundamentação, a Corte IDH lista extensivamente os problemas já relatados nos ciclos anteriores, as informações trazidas pelas partes e por órgãos independentes, ressaltando as insuficiências e o descumprimento das determinações. Na sequência, a Corte se vale de um diálogo com o Direito Constitucional e Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) comparado, enfatizando as experiências da Colômbia, dos Estados Unidos, do próprio Brasil, bem como da Corte Europeia de Direitos Humanos para justificar: (i) que as medidas a serem construídas não devem se pautar na expansão de vagas prisionais (que tinha sido a solução dada pelo Brasil nos casos anteriores), mas na redução da taxa de encarceramento nacional; (ii) que a superlotação deve ser combatida de forma prioritária, pois era uma das raízes e fator agravante dos demais problemas; (iii) que a situação de cumprimento de pena em situação incompatível com os parâmetros constitucionais e internacionais autorizava a adoção de medidas concretas para a aceleração da porta de saída no âmbito de litígios prisionais estruturais⁷⁹⁵.

⁷⁹³ ZAFFARONI, Eugenio. Las penas crueles y la doble punición. In: ZAFFARONI, Eugenio; VACANI, Pablo (Coord). **La medida cualitativa de prisión en el proceso de ejecución de la pena**. Buenos Aires: Ediar, 2012, p. 362 *et seq.* C.f. também: VACANI, Pablo; BARRESI, Mariela. La medida cualitativa de prisión por ejecución de pena ilícita llega a la Corte Interamericana (Medidas Provisionales, Asunto Instituto Penal Plácido Sá Carvalho). In: VACANI, Pablo (org.). **La indeterminación de la pena en el proceso de ejecución penal: nuevas herramientas teóricas y jurisprudenciales**. Buenos Aires: Ad-hoc, 2019, p. 269-294. ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Las Penas Cruelas son penas**. Disponível em: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/66/las-penas-cruelas-son-penas.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021, p. 23.

⁷⁹⁴VACANI, Pablo. **La indeterminación de la pena en el proceso de ejecución penal: nuevas herramientas teóricas e jurisprudenciales**. Buenos Aires: Ad hoc, 2019; ZAFFARONI, Eugenio, VACANI, Pablo. **Derecho Penal y Penas ilícitas: desafíos pós-pandemia**. Buenos Aires: Ad hoc, 2020.

⁷⁹⁵ C.f. “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” (CORTE IDH. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018, §119).

Apesar de nenhum dos precedentes abordados aplicar diretamente a categoria da compensação punitiva, certo é que essas premissas sustentaram a argumentação construída pela Corte para eleição dessa alternativa. A fundamentação construída é muito relevante, pois permite a compreensão sobre a forma pela qual a Corte IDH chega a essa possibilidade. Eva Rieter⁷⁹⁶, ao estudar o comportamento dos órgãos adjudicatórios internacionais, no âmbito das tutelas de urgência, chama a atenção que a Corte Interamericana é um dos poucos órgãos que mantêm a tradição de sistematizar suas decisões em medidas provisórias, conferindo uma fundamentação mínima apta a conferir transparência aos fatores que deram ensejo à adoção da providência. Em uma situação como essa, na qual o tribunal internacional reduz a margem de discricionariedade geralmente conferida ao estado em relação à medida a ser adotada, a fundamentação tem papel de extremo relevo ao permitir o amadurecimento do significado dessa decisão no direito interno brasileiro, além de permitir também maturação doutrinária e o desenvolvimento de um novo parâmetro de proteção internacional.

Outro ponto de destaque se deve ao fato de a decisão ter sido adotada por unanimidade e também sem destaque a votos concorrentes ou divergentes. Como a segurança pública e a soltura antecipada de pessoas condenadas pela prática de crimes são assuntos delicados que geram repercussão desfavorável na opinião pública em âmbito doméstico, os juízes apostaram em uma decisão em bloco, que não demonstrava a existência de divergências ou divisões internas (caso tenham existido). Ao contrário, a decisão adota um tom de cautela e autocontenção⁷⁹⁷. Como exemplo, a Corte lista opções mais radicais que podem ter sido adotadas naquela deliberação, como a soltura automática de pessoas submetidas às condições degradantes. Nessa linha, a Corte tenta situar a opção pela compensação penal como uma providência mais ponderada. Outra evidência sobre o tom de cautela está no esforço de relacionar a imposição de condições degradantes de encarceramento e o impacto na segurança pública da população em geral⁷⁹⁸. Também quanto à situação das pessoas acusadas por crimes

⁷⁹⁶ RIETER, Eva. **Preventing irreparable harm**: provisional measures in International Human Rights Adjudication. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2014, p. 1083.

⁷⁹⁷ Como exemplo, destaca-se: “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” (CORTE IDH. Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil. **Medidas provisórias**. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018, § 122).

⁷⁹⁸ “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

graves, a Corte opta por adotar critérios diferenciados, o que, inclusive, representa uma grande contradição⁷⁹⁹, conforme será tratado no próximo item.

4.3.3.7 Contornos específicos da compensação penal

A compensação penal pode ser definida como uma providência imposta pela Corte IDH na qualidade de uma das “obrigações-meio” no ponto resolutivo 4 da medida provisória do IPPSC, segundo a qual, com o objetivo de acelerar o cumprimento de pena e a redução da superlotação carcerária⁸⁰⁰, o Estado Brasileiro deve garantir que para cada pessoa privada de liberdade que tivesse permanecido no estabelecimento em condição degradante, cada dia de pena cumprida deve ser computado em dobro, como regra geral. Excepcionalmente, nos casos que envolverem crimes contra a vida, integridade pessoal e crimes sexuais, o estado deve viabilizar a elaboração de um estudo técnico por equipe multidisciplinar, para aferir se o cômputo da pena é realizado em dobro ou por meio de uma fração inferior, conforme o perfil de agressividade detectado. A Corte IDH concedeu ao estado o prazo de quatro meses para constituir as equipes multidisciplinares e de seis meses para aplicar o instituto aos beneficiários das medidas provisórias. Esse prazo não veio a ser respeitado⁸⁰¹.

Para o Direito Internacional dos Direitos Humanos, a compensação se caracteriza como uma obrigação-meio indicada para afastar o grave risco à integridade pessoal da vida, integridade pessoal e da saúde os peticionários. O ponto resolutivo 4 descreve uma medida inominada e concentra-se na forma de cálculo. Nesse sentido, vê-se que a Corte IDH não emprega a terminologia “compensação punitiva” ou “compensação penal” que vinha sendo proposta pela doutrina argentina⁸⁰². A leitura da resolução permite inferir o duplo objetivo da

abordagem particularizada em cada caso” (CORTE IDH. Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil. **Medidas provisórias**. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018, §128).

⁷⁹⁹ GODOI, Rafael. O benefício da dor: paradoxos da intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos numa prisão do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 8, p.1-43, 2021, p. 35-36.

⁸⁰⁰ Essa foi a linha conceitual defendida, por exemplo, pelo CNJ, nas informações prestadas ao TJPE nos autos do IRDR sobre o Complexo do Curado. C.f. CNJ. Unidade de Fiscalização e Monitoramento das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Informações prestadas pela UMF/CNJ nos autos do IRDR n. 0008770-65. 2021. 8. 17.9000 perante o Tribunal de Justiça do estado de Pernambuco**. Brasília: CNJ, 16 nov. 2021. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/servicos/consulta-processual/processos-do-1-e-2-grau>. Acesso em: 10 out. 2022.

⁸⁰¹ CORTE IDH. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018, pontos 5 e 6.

⁸⁰² ZAFFARONI, Eugenio. Las penas crueles y la doble punición. In: ZAFFARONI, Eugenio; VACANI, Pablo (Coord). **La medida cualitativa de prisión en el proceso de ejecución de la pena**. Buenos Aires: Ediar, 2012, p. 362 *et seq*; ZAFFARONI, Eugenio; VACANI, Pablo. **Derecho Penal y Penas ilícitas: desafíos pós-pandemia**. Buenos Aires: Ad hoc, 2020.

mudança de estratégia da Corte, ao sair da imposição de obrigações genéricas para a vinculação em algumas obrigações-meio: o descontingenciamento da população carcerária e a compensação individual da pena cumprida em condição ilícita⁸⁰³. Nesse ponto, uma indagação que surge: está essa decisão dando um passo além da regra de não antecipação de tutela adotada desde as medidas interinas no caso da Fábrica de Chórzow pela CIJ, sempre alardeada pela Corte IDH como um aviso de autocontenção?

Cançado Trindade já chamava a atenção, há tempos, para o caráter autônomo e, muitas vezes, satisfativo, das medidas provisórias, que poderiam surtir os efeitos esperados de proteção de forma independente de uma ação de responsabilidade internacional principal. Isso tem efeitos práticos no caso concreto: os peticionários apenas submeteram a petição pela porta de entrada das medidas cautelares na CIDH. Não foi peticionada ação de responsabilidade internacional⁸⁰⁴, pois almejavam uma resposta institucional imediata e coletiva, na qual o dever de proteção prevalecia sobre as reparações tradicionalmente adotadas. Apesar de serem sempre relevantes e necessárias, na estratégia desse litígio as indenizações não aparecem como uma providência central da pretensão.

A compensação *in natura*⁸⁰⁵, como o próprio nome sugere, se conecta intrinsecamente com uma natureza reparatória satisfativa e não pecuniária, que reconhece que uma pena cumprida em situação desumana e degradante não pode receber o mesmo tratamento jurídico que uma pena cumprida nas situações ordinariamente previstas pelo ordenamento⁸⁰⁶. Assim,

⁸⁰³ C.f. “120. Em princípio, e dado que é inegável que as pessoas privadas de liberdade no IPPSC podem estar sofrendo uma pena que lhes impõe um sofrimento antijurídico muito maior que o inerente à mera privação de liberdade, por um lado, é justo reduzir seu tempo de encarceramento, para o que se deve ater a um cálculo razoável, e, por outro, essa redução implica compensar, de algum modo, a pena até agora sofrida na parte antijurídica de sua execução. As penas ilícitas não deixam de ser penas em razão de sua antijuridicidade, e o certo é que vêm sendo executadas e causando sofrimento, circunstância que não se pode negar para chegar a uma solução o mais racional possível, em conformidade com a estrutura jurídica internacional e de acordo com o *mandamus* do Supremo Tribunal Federal estabelecido na Súmula Vinculante No. 56. 121. Dado que está fora de qualquer dúvida que a degradação em curso decorre da superpopulação do IPPSC, cuja densidade é de 200%, ou seja, duas vezes sua capacidade, disso se deduziria que duplica também a inflicção antijurídica eivada de dor da pena que se está executando, o que importaria que o tempo de pena ou de medida preventiva ilícita realmente sofrida fosse computado à razão de dois dias de pena lícita por dia de efetiva privação de liberdade em condições degradantes” (CORTE IDH. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018, §120).

⁸⁰⁴ Importante destacar que tramita na CIDH uma petição individual enviada por uma pessoa privada de liberdade, assistida por advogado privado, que esteve reclusa no IPPSC no período de vigência das cautelares e das medidas provisórias. Contudo, essa ação é uma espécie de *spin off*, não se insere nas estratégias de litígio do Nuspen da DPERJ e não alcança a coletividade das pessoas privadas de liberdade.

⁸⁰⁵ TASSARA, Caroline Xavier. **Compensações por penas ilícitas**: um estudo sociojurídico do caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2022. Monografia (Especialização em Política e Sociedade) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 47.

⁸⁰⁶ VACANI, Pablo. Elementos para una teoría de la ejecución penal: Condiciones carcelarias, tiempo de prisión e indeterminación punitiva. *In*: VACANI, Pablo (Coord). **La indeterminación de la pena en el proceso de ejecución penal**: nuevas herramientas teóricas e jurisprudenciales. Buenos Aires: Ad hoc, 2019, p. 125.

ainda que a Corte IDH siga formalmente invocando, em suas resoluções sobre medidas provisórias, que as determinações ali constantes não representam uma antecipação do julgamento de mérito, há uma clara contradição. Na essência, é difícil afastar a natureza satisfativa da compensação penal como categoria jurídica invocada para a proteção do direito à integridade física, no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Ainda que possa ser uma medida antecipada em sede de uma tutela provisória, não deixa de ser uma forma de reparação aos beneficiários da medida. Como a Corte adota a teoria da reparação integral, não há dúvidas de que a compensação punitiva pode ser combinada com outras medidas reparatorias (como as indenizações, medidas de reabilitação, reparações simbólicas e outras obrigações de fazer impostas ao estado). Sem dúvidas, chama a atenção que o instituto tenha nascido nas tutelas de urgência e não em uma sentença estrutural sobre sistema prisional ou de uma pessoa específica privada de liberdade. Sem dúvidas, o fenômeno é indicativo e impacta a forma como a Corte IDH estrutura o regime jurídico das medidas provisórias.

Além da tentativa de encaixe da compensação penal no DIDH, a classificação da natureza jurídica da compensação penal no direito interno também dá ensejo a algumas ansiedades. Como já destacado, a Corte IDH não se imiscuiu nesse debate, acentuando-se que: “(...) 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”⁸⁰⁷. Assim, a partir desse parágrafo, qualquer fosse o *nomen juris* ou a categoria jurídica eleita para a aplicação do cômputo em dobro, uma vez concedido o benefício na execução penal, a obrigação-meio estará atendida.

Nesse ponto, é interessante demonstrar como se deu o processo de harmonização da determinação da Corte IDH com o direito interno. Godói relembra que:

(...) o desenvolvimento desse particular instituto legal não se interrompe com a sua inscrição na resolução emitida pela Corte IDH; o processo continua no momento da aplicação, quando a injunção do cômputo diferenciado vai ser traduzida, uma vez mais, pelas agências do sistema de justiça fluminense⁸⁰⁸.

As medidas provisórias deixam sempre uma margem para que o estado construa a sua resposta institucional à situação de grave risco. Por isso, a partir do diálogo que foi provocado

⁸⁰⁷ CORTE IDH. Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil. **Medidas provisórias**. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018, §124.

⁸⁰⁸ GODOI, Rafael. O benefício da dor: paradoxos da intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos numa prisão do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 8, p.1-43, 2021, p. 23.

nacionalmente, algumas possibilidades de enquadramento foram sendo aventadas pelos atores locais encarregados da implementação.

Uma primeira corrente, de cunho mais pragmático-operacional categorizou o cômputo em dobro como uma espécie supralegal de remição⁸⁰⁹, tendo em vista a proximidade dos efeitos do benefício previsto na LEP com a determinação da Corte Interamericana, vale dizer: ambos impactam na contagem do decurso temporal acelerando o tempo de pena transcorrida⁸¹⁰. Assim como a remição, o cômputo em dobro *per se* não gera a automática possibilidade de soltura da pessoa privada de liberdade, que deve pleitear os demais benefícios como a progressão de regime, o livramento condicional, a visita periódica ao lar, etc. Como diferenças, pode ser identificado que: a proporção de pena cumprida (fração) da remição e da compensação é diferente; a remição é universal, pois não faz diferenciação entre “crimes graves” e “crimes comuns” e que a eventual prática de falta grave não afasta a incidência da compensação penal (como ocorre no primeiro caso). O tratamento do cômputo em dobro em analogia à compensação penal⁸¹¹ é o entendimento que vem sendo seguido pelos juízes da execução penal do Rio de Janeiro⁸¹², entre 2020 e primeiro semestre de 2022.

Uma segunda corrente vem defendendo que a compensação deve ser classificada ontologicamente como uma categoria autônoma (atualmente de *status* supralegal), posto que envolve uma dimensão reparatória por grave violação aos Direitos Humanos e uma dimensão de política criminal-penitenciária dirigida à redução da superlotação e como ferramenta da aceleração da porta de saída. É a linha defendida, por exemplo, por Pablo Vacani, Mariela Barresi e Eugenio Raul Zaffaroni⁸¹³. Nesse sentido, a Corte IDH defende que deve ser “(...) computado como pena cumprida o excedente antijurídico de sofrimento não disposto ou

⁸⁰⁹ A interpretação extensiva da remição já vinha sendo admitida em alguns casos, como por exemplo na remição ficta (ausência de trabalho) e na remição por leitura.

⁸¹⁰ CNJ. Unidade de Fiscalização e Monitoramento das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Informações prestadas pela UMF/CNJ nos autos do IRDR n. 0008770-65. 2021. 8. 17. 9000 perante o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco.** Brasília: CNJ, 16 nov. 2021. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/servicos/consulta-processual/processos-do-1-e-2-grau>. Acesso em: 10 out. 2022.

⁸¹¹ GODOI, Rafael. O benefício da dor: paradoxos da intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos numa prisão do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 8, p.1-43, 2021, p. 32.

⁸¹² CNJ. Unidade de Fiscalização e Monitoramento das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Informações prestadas pela UMF/CNJ nos autos do IRDR n. 0008770-65. 2021. 8. 17. 9000 perante o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco.** Brasília: CNJ, 16 nov. 2021. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/servicos/consulta-processual/processos-do-1-e-2-grau>. Acesso em: 10 out. 2022.

⁸¹³ VACANI, Pablo; BARRESI, Mariela. La medida cualitativa de prisión por ejecución de pena ilícita llega a la Corte Interamericana (Medidas Provisionales, Asunto Instituto Penal Plácido Sá Carvalho). In: VACANI, Pablo (org.). La indeterminación de la pena en el proceso de ejecución penal: nuevas herramientas teóricas y jurisprudenciales. Buenos Aires: Ad-hoc, 2019, p. 269-294; ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Las penas crueles son penas.** Disponível em: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/66/las-penas-cruelles-son-penas.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021, p. 23.

autorizado pelos juízes do Estado”⁸¹⁴. Acredita-se que a compensação não deve ser uma espécie de remição diante da substancial diferença entre o *telos* dos institutos. Enquanto a compensação se funda na ideia de proporcionalidade⁸¹⁵, ao princípio de humanidade (com a vedação às penas degradantes) e à dupla punição⁸¹⁶, a remição é um instituto fundado na proposta ressocializadora da pena⁸¹⁷.

Ainda como uma variação dessa segunda corrente, Adhemar Borges e Aline Osório sustentam que a compensação é uma espécie do gênero detração penal⁸¹⁸. Por isso, enquanto a detração pelo lapso temporal cumprido em sede de prisão provisória tinha previsão no art. 42 do Código Penal (CP) e 66, III, c, da LEP, a detração qualitativa, por se tratar de categoria supralegal, podia ser aplicada por meio da técnica de analogia *in bonam partem*.

Além dessas possibilidades de enquadramento, é importante citar dois institutos que definitivamente não se confundem com a compensação penal (sob pena de esvaziamento da proposta): o indulto e a comutação. A princípio, esses benefícios se aproximam da ideia do cômputo em dobro proposto pela Corte IDH, tendo em vista que geram um impacto no tempo de pena cumprida e, em alguns casos, podem, inclusive, dar ensejo à extinção da pretensão executória estatal. Tanto o indulto quanto a comutação (que é ainda mais próxima da compensação) são concedidos pelo Poder Executivo mediante decreto presidencial, segundo os critérios discricionários deste⁸¹⁹. A compensação, por sua vez, não se confunde com esses dois institutos, por ser concedida pelo Poder Judiciário como um remédio judicial compensatório pela submissão ao tratamento cruel, desumano e degradante, como também por questões de política criminal (necessidade de descontingenciamento do estabelecimento penal para controle da superlotação crítica). Em larga medida, a compensação nasce como uma resposta judicial diante da inação do Poder Executivo de coibir a aplicação de penas ilícitas⁸²⁰, permitindo a conformação e permanência do “estado de coisas inconstitucional e inconveniente”.

⁸¹⁴ CORTE IDH. Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018, §123.

⁸¹⁵ VACANI, Pablo. Elementos para una teoría de la ejecución penal: Condiciones carcelarias, tiempo de prisión e indeterminación punitiva. In: VACANI, Pablo (Coord). **La indeterminación de la pena en el proceso de ejecución penal: nuevas herramientas teóricas y jurisprudenciales**. Buenos Aires: Ad hoc, 2019, p. 125.

⁸¹⁶ ZAFFARONI, Eugenio. Las penas crueles y la doble punición. In: ZAFFARONI, Eugenio; VACANI, Pablo (Coord). **La medida cualitativa de prisión en el proceso de ejecución de la pena**. Buenos Aires: Ediar, 2012, p. 361.

⁸¹⁷ GODOI, Rafael. O benefício da dor: paradoxos da intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos numa prisão do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 8, p.1-43, 2021, p. 32

⁸¹⁸ c.f. SOUSA FILHO, Ademar Borges; OSORIO, Aline. Compensações punitivas por violações de direitos fundamentais dos presos: reflexões sobre o futuro da ADPF 347 – no prelo, p. 9.

⁸¹⁹ Há a vedação para concessão em relação aos crimes de racismo, tortura, tráfico, terrorismo e crimes hediondos.

⁸²⁰ ZAFFARONI, Eugénio. Perspectivas del Poder Punitivo Pospandemia. In: ZAFFARONI, Eugenio; VACANI, Pablo. **Derecho Penal y Penas ilícitas: desafíos pós-pandemia**. Buenos Aires: Ad hoc, 2020, p. 40.

4.3.3.8 O problema dos crimes graves

A aplicação da compensação penal trouxe nova ferramenta para o enfrentamento da tortura, do tratamento cruel, desumano e degradante no Direito Brasileiro. Na decisão relativa ao IPPSC de 2018, a Corte IDH adotou um critério específico para os crimes graves, que merece uma análise pormenorizada. Trata-se de uma controversa “trava de segurança”. Justamente por antecipar uma potencial onda desfavorável à aplicação do instituto pela opinião pública, nota-se a todo o momento, que a decisão busca vincular o impacto desfavorável da situação do IPPSC na segurança pública da coletividade. Além disso, tenta conferir um tratamento diferenciado para determinadas categorias. A Corte IDH especifica quais são os crimes graves, a saber: os contra a vida, contra a integridade física e os crimes sexuais. Assim, o tribunal interamericano se afasta da sistemática adotada pelo direito interno, que propõe tratamento mais rigoroso para alguns benefícios da execução penal aos crimes hediondos listados na Lei 8.072/1990 e os equiparados aos hediondos (tortura, tráfico, terrorismo e racismo).

Assim, em relação aos “crimes graves”, a Corte IDH determina que os juízes da execução podem determinar a realização de uma perícia criminológica por uma equipe multidisciplinar composta de pelo menos três profissionais⁸²¹ (psicólogos, assistentes sociais e de outras carreiras análogas), para um prognóstico de conduta com base em indicadores de agressividade da pessoa com o objetivo de mensurar o perfil de agressividade da pessoa privada de liberdade⁸²². Em caso de laudo desfavorável, a compensação penal pode ser aplicada em fração inferior à regra geral (dois por um).

⁸²¹ C.f. “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” (CORTE IDH. Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil. **Medidas provisórias**. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018., recomendação n. 5 e 6).

⁸²² C.f. “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

O regime jurídico diferenciado da compensação aos crimes graves foi a forma pela qual a Corte IDH tentou viabilizar a incidência do instituto, mas também o desenho proposto trouxe problemas muito significativos.

Em primeiro lugar, a imposição de um tratamento diferenciado entre os crimes comuns e os crimes graves é um ponto que merece severas críticas. Por mais pragmática que seja a decisão da Corte IDH, no sentido de viabilizar a introdução de uma nova proposta de remediar situações extremas de tratamento degradante com algumas concessões (que provavelmente são fruto de um processo deliberativo de um colegiado), o fato é que o resultado final contradiz o tratamento jurídico dado à tortura pelas normas internacionais. A proteção à integridade em face da tortura (e de outras formas de tratamento cruel, desumano e degradante) sempre foi concebida e afirmada como um direito absoluto, vale dizer, nenhuma circunstância justifica a sua adoção ou tolerância por parte do estado. Não importa se a pessoa em questão praticou um crime gravíssimo ou se detém uma informação de extrema relevância ao interesse público: a tortura e o tratamento degradante são proibidos, vale dizer, o estado não pode se valer de atos ou omissões para atingir finalidades pretendidas ou para justificar a sua inércia.

Por isso, se a Corte justifica a compensação penal em uma situação degradante vivenciada universalmente por todas as pessoas que estavam naquele estabelecimento, não se justifica um tratamento diferenciado com base na natureza do crime cometido (antes da imposição da pena). Esse critério adotado pela Corte é discriminatório. Afinal, independentemente do crime praticado, as pessoas que estavam no IPPSC receberam o mesmo tratamento do estado e vivenciaram as mesmas condições de detenção. Apenas o critério de interseccionalidade permite a dosagem da fração aplicável com uma justificativa razoável, proporcional e necessária. É possível que alguns aspectos da identidade ou das vivências do sujeito privado de liberdade tornem mais gravosa a situação enfrentada. Mas não foi esse o critério adotado pela Corte. A gravidade do crime, repise-se, é um critério que gera uma situação de discriminação.

Outra crítica que se pode fazer à compensação diz respeito ao fato de ser uma medida paliativa e insuficiente para enfrentar a tortura, o tratamento cruel, desumano e degradante em ambiente prisional. O nascimento dessa crítica é, inclusive, anterior à decisão da Corte. No

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” (CORTE IDH. Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil. **Medidas provisórias**. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018. §§129 e 130).

juízo do RE 580.252⁸²³, que versava sobre uma ação de indenização de uma pessoa que tinha sido submetida a um ambiente prisional inóspito, o Min. Luís Roberto Barroso abriu divergência do voto principal (pelo pagamento de indenização), sugerindo que era mais adequado construir a aplicação de uma espécie de remição diferenciada para esses casos⁸²⁴. Apesar deste *obiter dictum* no voto de Barroso, o julgado decidiu pelo cabimento de indenização em face da configuração da responsabilidade civil do estado. A abertura dessa porta do debate trouxe reflexões, pela sociedade civil, se esse caminho não traria certa legitimação oficial do estado para a imposição de tratamento degradante e da manutenção das más condições carcerárias, pois seria criada uma espécie de medida paliativa de redução de danos à pessoa, mas não haveria enfrentamento estrutural da situação que gerava a violação.

Essa mesma linha argumentativa pode pavimentar reflexões que também se aplicam à compensação penal. Registra-se grande avanço ao se permitir uma avaliação concreta e qualitativa da pena cumprida, rompendo-se o paradigma temporal predominante na Lei de Execução Penal, que adota o critério de decurso temporal como mecanismo de mensuração do cumprimento⁸²⁵. Assim, tem-se uma resposta institucional possível à situação concreta, evitando-se que os juízes da execução permaneçam inertes (doutrina do “*hands off*”) em relação às providências possíveis quando se deparam com penas ilícitas. A aplicação da compensação não impede a adoção de providências em âmbito coletivo (como a iniciativa para interdição ou para adequação das condições de cumprimento que não observam os parâmetros legais, constitucionais e convencionais). Além disso, a crítica sobre o caráter paliativo e sobre a insuficiência da compensação como remédio judicial possível pode ser superada se se situar essa medida dentro da teoria da reparação integral adotada pela Corte IDH.

⁸²³ STF. RE 580.252, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-204 DIVULG 08-09-2017 PUBLIC 11-09-2017.

⁸²⁴ Nesse sentido, em seu voto, o Min. Barroso defendeu: “O Estado é civilmente responsável pelos danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos presos em decorrência de violações à sua dignidade, provocadas pela superlotação prisional e pelo encarceramento em condições desumanas ou degradantes. Em razão da natureza estrutural e sistêmica das disfunções verificadas no sistema prisional, a reparação dos danos morais deve ser efetivada preferencialmente por meio não pecuniário, consistente na remição de 1 dia de pena por cada três a sete dias de pena cumprida em condições atentatórias à dignidade humana, a ser postulada perante o juízo da execução penal. Subsidiariamente, caso o detento já tenha cumprido integralmente a pena ou não seja possível aplicar-lhe a remição, a ação para ressarcimento dos danos morais será fixada em pecúnia pelo juízo cível competente” C.f. Voto dissidente do Min. Luis Roberto Barroso no STF. RE 580.252, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-204 DIVULG 08-09-2017 PUBLIC 11-09-2017).

⁸²⁵ VACANI, Pablo. Penas Ilícitas, pospandemia y dogmática penal. Viejas y nuevas razones para una intervención urgente. In: ZAFFARONI, Eugenio; VACANI, Pablo. **Derecho Penal y Penas ilícitas**: desafíos pós-pandemia. Buenos Aires: Ad hoc, 2020, p. 352.

A compensação não foi concebida para ser a única medida adotada em favor das pessoas privadas de liberdade. Nada impede que a sua incidência seja conjugada com outras providências estruturais e com outras formas de reparação. Mesmo que não se considere a compensação penal como uma “reparação”, por ter sido determinada em um contexto de tutela de urgência, nota-se que também na decisão que a determinou há a exigência de outras providências a serem adotadas pelo estado para o enfrentamento da situação de grave risco e do alto índice de letalidade. Aliás, essa é uma crítica a ser realizada em relação à técnica decisória da corte. Nem todas as providências esperadas pelo tribunal (que podem ser inferidas da leitura de toda a decisão) foram refletidas de forma clara nos pontos resolutivos. Assim, a maioria das providências (como a elaboração/atualização de diagnóstico técnico, plano de contingência, medidas para esclarecer a *causa mortis* das vítimas, etc.) deriva do ponto resolutivo n. 1, que é genérico, ao passo que a compensação ocupa três pontos resolutivos, o que pode dar a impressão, a um leitor apressado, que apenas a adoção dessa medida já resolveria o problema enfrentado.

Finalmente, foram observados problemas de ordem prática, quando os juízes locais passaram a aplicar a compensação penal. Diante da dificuldade de aplicação da compensação em relação aos crimes graves, o Conselho Nacional de Justiça realizou missão *in locu* em julho de 2021 ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho e sistematizou, em relatório diagnóstico enviado à Corte IDH, quatro principais obstáculos à realização dos laudos periciais criminológicos para aferição da fração a ser aplicada nas compensações penais em relação aos crimes graves: (a) obstáculo estrutural (baixo número de psicólogos e assistentes sociais no sistema penal; (b) obstáculo ético-metodológico (impossibilidade de mensuração de “periculosidade” e da realização de um laudo com prognóstico de agressividade); (c) obstáculo sistêmico⁸²⁶; (d) obstáculo legal por causa superveniente (lei anticrime veio a substituir o exame criminológico por atestado de boa conduta carcerária para concessão de progressão de regime).

No tocante ao obstáculo estrutural, a exigência de uma equipe multidisciplinar demanda a mobilização de profissionais da Psicologia, Psiquiatria e da Assistência Social. Ocorre que no

⁸²⁶ “Além disso, ao realizar uma análise sistêmica, observa-se que a preocupação da Corte IDH em conceder uma diferenciação de tratamento entre os crimes comuns e os crimes graves é atendida pela conjugação da compensação penal (medida de aceleração do cômputo) com os demais benefícios que efetivamente podem promover a soltura (progressão ao regime aberto e livramento condicional). Em relação a esses benefícios, a LEP adota frações diferenciadas e exige a análise das circunstâncias subjetivas para deferimento dos pedidos formulados. Assim, a preocupação já estaria atendida a partir da acomodação da compensação penal dentro do regime jurídico sistêmico dos benefícios da execução. Desta forma, a fruição do benefício da compensação penal por meio de critérios puramente objetivos não impede que os requisitos subjetivos sejam avaliados em momento posterior, quando da análise sobre os benefícios que ensejam a potencial soltura da pessoa” (CNJ. **Ofício 251/GP/2021**: encaminhamento de diagnóstico de campo sobre os obstáculos da compensação penal nos crimes graves. Brasília: CNJ, 2021. NJ, informe sobre crimes graves).

estado do Rio de Janeiro (assim como Pernambuco) há poucos profissionais disponíveis para serem alocados nessa função⁸²⁷. Além disso, a política pública judiciária desenvolvida vinha demandando a presença desses profissionais em áreas reservadas para a ressocialização (ou seja, desvinculando-os de atividades que dessem ensejo a uma posição de avaliação de um “perfil de agressividade”). Quando esses profissionais são alocados para elaborar “laudos”, ficam impedidos eticamente de exercerem atividades que requerem uma conversa franca e em confidencialidade com a pessoa privada de liberdade, para a construção de um projeto de ressocialização. Por isso, intimamente ligada à escassez de recursos humanos, há também o obstáculo ético que já era suscitado nos últimos 20 anos em relação ao exame criminológico (laudo que já fora exigido para progressão de regime e livramento condicional)⁸²⁸.

Vários coletivos de psicólogos e assistentes sociais, juntamente com a sociedade civil, questionaram a possibilidade de impor a esses profissionais a realização desses laudos, diante da ausência de metodologia para mensuração de um “perfil de agressividade”. A tentativa de previsão sobre eventual reincidência não deixa de ser uma atividade de adivinhação sem base metodológica sólida dessas áreas do conhecimento, remontando ao paradigma da criminologia lombrosiana⁸²⁹. O parecer da Unidade de Monitoramento e Fiscalização (UMF/CNJ) também detectou um obstáculo sistêmico, isso é, no processo de recepção da compensação foi possível observar algumas situações, como a remição de pena e a detração em que o benefício era concedido independentemente da gravidade do crime originário. A possibilidade de variação da fração aplicada pelo juiz também dificulta a operacionalização da concessão do benefício em larga escala, tendo em vista que o fenômeno da virtualização dos processos no Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) requer a criação de um mecanismo virtual de cálculo (calculadora) para que seja possível que o sistema efetue o cálculo automaticamente.

4.3.3.9 A implementação da compensação penal

⁸²⁷ GODOI, Rafael. O benefício da dor: paradoxos da intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos numa prisão do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 8, p.1-43, 2021, p. 36.

⁸²⁸ CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA – 5ª Região. **Memorial de amicus curiae do processo Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho nos autos n. 570500170.000013/2021-73**. Nota n. 2/2021/05-PL-CRP05. Rio de Janeiro: CRP – 5ª Região, 22 nov 2021; BADARÓ BANDEIRA, Maria Márcia; CAMURI, Ana Cláudia; NASCIMENTO, Aline Ribeiro. Exame criminológico: uma questão ética para a psicologia e para os Psicólogos. **Mnemosine**, v. 7, n. 1, p. 27-61, 2011, p. 43; CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DA 7ª REGIÃO (RJ). **Termo de orientação**: atuação de assistentes sociais em Comissões Técnicas de Classificação e em requisições de exame criminológico. Rio de Janeiro, 11 de março de 2017.

⁸²⁹ PASTORAL CARCERÁRIA. **Parecer sobre o PL n.º 00190/2007 de 12/04/2007 e PL n.º. 75/07**: proposta de reintrodução da obrigatoriedade de exame criminológico na LEP. São Paulo, 27 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.crrpj.org.br/site/wp-content/uploads/2016/09/2007-carta-pastoral-carceraria-nacional.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

A implementação da compensação penal ganhou fôlego a partir de três fatores: (i) a existência de agenda política interna sobre o tema da superlotação, diante da ADPF 347 do STF e a possibilidade de fertilização cruzada entre os debates; (ii) a criação e implementação de uma política judiciária nacional voltada para o sistema prisional no âmbito do DMF/CNJ, em parceria com o PNUD e o DEPEN⁸³⁰; (iii) a criação da UMF/CNJ dirigida ao monitoramento e fiscalização das deliberações da Corte IDH, por meio da Res. 364/2021⁸³¹.

Quando a decisão da Corte IDH foi proferida, a DPE-RJ passou a adotar duas frentes estratégias na etapa de implementação: a atuação no âmbito da tutela coletiva, por meio do NUSPEN, e o peticionamento em processos de execução penal individuais, solicitando a concessão do benefício às pessoas que se encontravam no IPPSC ou que tivessem passado por lá, segundo os critérios de elegibilidade mencionados na decisão. Em estudo empírico dos casos submetidos ao TJRJ, Godoi⁸³² argumenta que, inicialmente, a existência de manifestações dos representantes do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que se opuseram à concessão do benefício por considerarem que as medidas provisórias da Corte IDH não eram vinculantes, não tinha previsão legal sobre a compensação penal e a sua concessão ofendia o princípio da isonomia, posto que o estado tinha outros estabelecimentos também superlotados⁸³³.

Diante da existência da controvérsia, a ser dirimida pelos juízes da execução nos casos concretos, o Conselho Nacional de Justiça entrou em cena, quando foi consultado pela primeira vez sobre o tema⁸³⁴.

O DMF mantinha um diálogo com os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMFs) estaduais e Sistemas de Medidas Socioeducativas, que eram pontos focais de articulação com os tribunais locais sobre o tema. Esse contato foi reforçado com a adoção de uma política judiciária nacional, que deu ensejo ao Programa Justiça Presente (depois

⁸³⁰ Trata-se do Programa “Justiça Presente” (na gestão do Min. Dias Toffoli) e Programa “Fazendo Justiça” (nos ciclos do Min. Luiz Fux e Rosa Weber).

⁸³¹ CNJ. **Resolução n. 364, de 12 de janeiro de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em: 03 mar. 2021.

⁸³² GODOI, Rafael. O benefício da dor: paradoxos da intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos numa prisão do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 8, p.1-43, 2021, p. 27.

⁸³³ Diante da independência funcional de cada membro do MP e da fragmentariedade das petições individuais, ainda não há um estudo empírico que permita afirmar a existência de um posicionamento majoritário dos promotores do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro sobre o tema, tendo em vista que a instituição não é um bloco monolítico e há um debate interno em curso que envolve as áreas da atuação criminal, da execução penal, da tutela coletiva de saúde e de Direitos Humanos.

⁸³⁴ CNJ. **Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil**. ARAÚJO, Valter; LANFREDI, Luís; MACHADO, Isabel (Coord.). Brasília: CNJ, 2021, pp. 57-58. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf. Acesso em 10 out 2022, p. 15-18.

transformado em Fazendo Justiça)⁸³⁵. Por meio da cooperação técnica com o PNUD e com os aportes orçamentários oriundos do DEPEN, a política nacional propunha uma série de ações que se distribuía em eixos de atuação para o fortalecimento do sistema de justiça criminal, considerando-se o norte dos bloqueios institucionais e diretrizes que emanavam das ações judiciais sobre o estado de coisas inconstitucional. Como a matéria penitenciária era tema de competência dos estados, o arranjo institucional da política se ajustava ao pacto federativo, prevendo as “pactuações” entre o CNJ e os tribunais estaduais (ou federais, conforme o caso). Nesse sentido, a política nacional propunha uma série de ações em uma espécie de cardápio a ser aderido pelos estados, conforme as possibilidades e a realidade local. Os GMFS atuavam como pontos focais de implementação da política, dialogando com o CNJ⁸³⁶.

Foi nesse ambiente que, quando convocados para prestar informações sobre o cumprimento da decisão de 2018, o GMF listou nas informações prestadas várias das medidas aderidas em função do programa (na época, ainda Justiça Presente) e, ainda, consultou o CNJ sobre a viabilidade de aplicação da compensação penal. Em uma orientação técnica direcionada ao GMF com o fim de dirimir a dúvida, o DMF se posicionou que as decisões oriundas de tribunais internacionais deviam ser cumpridas⁸³⁷. Ademais, os próprios juízes da execução passaram a aplicar a compensação penal em analogia à remição de pena⁸³⁸. Ao longo do ano de 2020, as decisões que aplicaram o instituto adotaram o entendimento de que o marco inicial da contagem era a partir da data da notificação da decisão em abril e o marco final era a data em que se certificasse de que o estabelecimento penal observara o limite da capacidade informada pela SEAP.

4.3.3.10 O papel dos tribunais superiores nacionais para a efetividade da decisão interamericana: um processo de digestão

Com o advento da pandemia do coronavírus a partir de março de 2020 e a incidência da recomendação n. 62/2020 do CNJ⁸³⁹, os juízes da execução passaram a deferir prisões

⁸³⁵ *Ibid.*

⁸³⁶ *Ibid.*

⁸³⁷ CNJ. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Medidas Socioeducativas. **Parecer SEI 0707563**. Brasília: 26 de julho de 2019 *apud* CNJ. **Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil**. ARAÚJO, Valter; LANFREDI, Luís; MACHADO, Isabel (Coord.). Brasília: CNJ, 2021, pp. 57-58. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf. Acesso em 10 out 2022, p. 47-48.

⁸³⁸ GODOI, Rafael. O benefício da dor: paradoxos da intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos numa prisão do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 8, p.1-43, 2021, p. 31.

⁸³⁹ C.f. CNJ. **Recomendação n. 62, de 17 de março de 2020**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>. Acesso em: 05 out. 2022.

domiciliares e visitas periódicas ao lar para várias pessoas privadas de liberdade no IPPSC. Conforme a contagem realizada para o relatório preparatório da audiência pública de 02 de junho 2021, em abril daquele ano o estabelecimento já se encontrava dentro do limite da capacidade. Por isso, os juízes passaram a entender que estava configurado o *dies ad quem* da incidência da compensação penal.

Os defensores e advogados que litigaram nos casos individuais passaram a impugnar a limitação temporal imposta pela interpretação judicial. Ainda que a decisão da Corte IDH de fato não fosse clara sobre os pontos, como a superlotação era uma situação objetivamente mensurável e a decisão interamericana tinha natureza declaratória, sustentava-se que o seu efeito deveria ser *ex tunc*, retroagindo à data em que a pessoa passou a ser submetida a uma pena ilícita. Diante das péssimas condições prisionais e da superlotação reportadas em relatórios desde 2012, sustentavam que a compensação devia ser aplicada desde a data de ingresso da pessoa no estabelecimento penal. Vários *habeas corpus* foram então direcionados ao tribunal de justiça do estado do Rio de Janeiro e, diante da manutenção das decisões da 1ª instância, foram então impetrados no Superior Tribunal de Justiça.

Em paradigmática decisão monocrática proferida em abril de 2021, o Ministro Reynaldo Soares da Fonseca proferiu uma decisão monocrática em sede de julgamento de um recurso ordinário em *habeas corpus*, entendendo que o marco inicial da contagem do cômputo em dobro era a partir da data do ingresso no estabelecimento penal, em razão da aplicação do princípio *pro personae* (interpretação mais favorável ao indivíduo). A decisão é um exemplo típico do emprego da técnica de controle de convencionalidade, segundo a qual o juiz nacional afastou a incidência da norma local e aplicou a interpretação dada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao sentido e alcance da Convenção Americana. É importante destacar que, ao reconhecerem a força vinculante das medidas provisórias da Corte e ao aplicarem a compensação penal, os juízes da execução penal do estado do Rio de Janeiro já estavam empregando a referida técnica. A decisão do STJ teve duplo efeito: em primeiro lugar, reforçar a legitimidade do emprego da referida técnica e incentivá-la. Em segundo lugar, especificamente sobre o ponto de controvérsia, realizou-se um novo controle de convencionalidade cirúrgico (e dessa vez indireto). Como a decisão relativa ao IPPSC não especificava expressamente o critério a ser adotado, o STJ recorreu ao telos convencional estampado no art. 29 da CADH e na interpretação dada pela Corte IDH em outros casos (no qual se valia do critério da norma mais favorável ao indivíduo). Em importante *obiter dictum*, o relator realçou a importância da promoção do controle de convencionalidade e do dever imposto aos juízes locais:

Logo, os juízes nacionais devem agir como juízes interamericanos e estabelecer o diálogo entre o direito interno e o direito internacional dos Direitos Humanos, até mesmo para diminuir violações e abreviar as demandas internacionais. É com tal espírito hermenêutico que se deduz que, na hipótese, a melhor interpretação a ser dada é pela aplicação a Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018, a todo o período em que o recorrente cumpriu pena no IPPSC⁸⁴⁰.

A decisão monocrática foi impugnada via agravo regimental e, na sequência, foi confirmada pelo colegiado⁸⁴¹. O seu impacto pode ser comprovado, tendo em vista que a decisão passou a ser referenciada em inúmeros julgados semelhantes posteriores, adotados tanto pela 5ª turma do STJ, como também pela 6ª turma⁸⁴².

Outra questão controvertida que foi levada ao Superior Tribunal de Justiça foi sobre a necessidade de realização de exame criminológico para aplicação da compensação penal nos crimes graves. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, na decisão sobre o IPPSC, estabeleceu um regime jurídico diferenciado para aplicação da compensação penal para os “crimes graves”, consistentes nos crimes contra a vida, integridade pessoal e dignidade sexual. Conforme já explicado anteriormente, nesses casos a Corte estabeleceu um prazo para que o estado criasse uma equipe multidisciplinar para realizar laudos sobre o perfil de agressividade dos potenciais beneficiários, de forma a indicar a viabilidade do cômputo diferenciado e a fração de redução indicada em cada um desses casos. A Corte IDH não estabeleceu qual seria a consequência jurídica caso o estado se mantivesse inerte na realização dos laudos, inviabilizando a realização da compensação. Não foi criada uma equipe específica para tratar da situação do IPPSC. Por isso, os pedidos dos representantes dos petionários acabaram entrando no fluxo das demais demandas da execução penal e tiveram que aguardar a burocracia comum para a realização de exame criminológico, tendo em vista que há pouquíssimos psicólogos e assistentes sociais nos quadros da Secretaria de Administração Prisional do Rio de Janeiro, nem todos eles são alocados em funções compatíveis com a de realização de estudos técnicos. Em razão das barreiras estruturais para obtenção da compensação penal, foi impetrada

⁸⁴⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RHC 136961(2020/0284469-3 – 30/04/2021)**. Decisão Monocrática, Min. Reynaldo Soares da Fonseca. DJ 30.04.2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=125604537&tipo_documento=documento&num_registro=202002844693&data=20210430&formato=PDF.

⁸⁴¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RHC n. 136.961/RJ**, Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 21/6/2022.

⁸⁴² C.f., por exemplo, BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no HC n. 697.146/RJ**, relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Sexta Turma, julgado em 15/2/2022, DJe de 21/2/2022.

uma série de *habeas corpus* ao TJRJ, que posteriormente também chegou ao Superior Tribunal de Justiça pela esfera recursal.

Outras decisões ainda tiveram o condão de reafirmar a obrigatoriedade das medidas provisórias da Corte e da compensação penal em relação aos crimes graves, ainda que não aplicassem consequências jurídicas mais firmes diante da inação do estado. Em razão de causa superveniente consistente no isolamento e restrição de acesso aos estabelecimentos penais, os representantes dos peticionários passaram a requerer a dispensa da realização dos exames criminológicos (que ficaram suspensos até o retorno das atividades presenciais, que, na época era imprevisível), diante do não cumprimento do lapso temporal fixado pela Corte para a sua elaboração. Sucessivamente, pediam a determinação de sua imediata realização. Tanto o TJRJ quanto o STJ foram resistentes à primeira pretensão, optando pela concessão do pedido sucessivo. No julgamento do HC 669.907/RJ⁸⁴³, o Min. Rogério Schietti deferiu monocraticamente o pedido para determinar que o juízo da execução penal adotasse as providências na SEAP para que o referido exame fosse providenciado imediatamente. Na mesma época, em sede de decisão colegiada na 6ª turma do STJ, o Min. Sebastião Reis Júnior (relator) proferiu voto acatado por unanimidade, no qual foi reafirmada a força vinculante das medidas provisórias da Corte IDH.

Na ocasião, a turma confirmou a necessidade de realização de exame criminológico para aplicação da compensação penal, mesmo depois de ultrapassado o prazo fixado pela Corte IDH. Diante das barreiras estruturais e conjunturais observadas (pandemia), o Superior Tribunal de Justiça determinou que os juízes da execução contatassem o Conselho Nacional de Justiça, com o fim de buscar uma construção de solução coletiva para esse obstáculo, que não atingia apenas aquele caso concreto, mas todos os potenciais beneficiários do IPPSC. Essa foi a primeira vez que o STJ reconheceu indiretamente a Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Deliberações da Corte IDH no Conselho Nacional de Justiça, que tinha sido criada em janeiro daquele mesmo ano e vinha apresentando relatórios à Corte IDH, como fonte independente de informação, sobre as medidas provisórias prisionais e o sistema de medidas socioeducativas⁸⁴⁴. Na mesma linha, foi julgado o AgRg no HC n. 649.938⁸⁴⁵ pela quinta turma.

Assim, em relação aos crimes comuns, o STJ mantinha uma tendência a determinar a aplicação imediata da compensação. Já quanto aos crimes graves, que geravam grande clamor

⁸⁴³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. HC 669.907, Rel. Ministro Rogério Schietti Cruz, DJ 04/08/2021.

⁸⁴⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. HC n. 660.332/RJ, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 24/8/2021, DJe de 16/9/2021.

⁸⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no HC n. 649.938/RJ, relator Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do TJDF), Quinta Turma, julgado em 21/9/2021, DJe de 27/9/2021.

popular, as duas turmas criminais seguiam reconhecendo a obrigatoriedade da decisão da Corte, sem, contudo, adotar uma posição clara sobre os ajustes necessários para o cumprimento. Indiretamente, o STJ acabava por devolver o problema à origem e ao CNJ, para que o referido exame criminológico fosse providenciado. Nesse sentido, o STJ se afastava da tendência legislativa e jurisprudencial, para reconhecer a possibilidade de dispensa⁸⁴⁶ ou substituição do exame criminológico⁸⁴⁷ quando o juiz da execução penal considerasse desnecessário para a concessão de benefícios da execução.

Os impactos da medida provisória ditada pela Corte IDH e pelas decisões do Superior Tribunal de Justiça ultrapassaram os muros do Complexo de Gericinó e do Complexo do Curado. Como o sistema penitenciário nacional como um todo vivenciava uma situação de estado de coisas inconstitucional, a solução de avaliação qualitativa da pena cumprida surgiu não apenas como uma medida reparatória para casos sob supervisão internacional, como também para outras situações análogas em que se observasse a situação de grave risco à vida, à integridade e à saúde das pessoas privadas de liberdade em território nacional. A rede de articulação no entorno dos peticionários da ADPF 347⁸⁴⁸ e dos *habeas corpus* coletivos enviaram pedido ao Supremo Tribunal Federal para a aplicação da compensação penal em relação a outros estabelecimentos, o que põe em evidência mais uma tentativa de fertilização cruzada dos atores locais⁸⁴⁹.

O próprio Conselho Nacional de Justiça⁸⁵⁰, por meio do Programa Fazendo Justiça⁸⁵¹ e de um diálogo com a UMF, destacou que a compensação penal era um benefício legítimo para

⁸⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 56**. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. DJE de 08.08.2016.

⁸⁴⁷ Com o advento da Lei 13.964/2019 (“Lei Anticrime”), o art. 112, §1º da Lei 7.210/1984, substituiu a exigência de exame criminológico por um atestado de boa conduta carcerária, a ser emitido pela direção do estabelecimento penal.

⁸⁴⁸ CNJ. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Departamento Penitenciário Nacional. LANFREDI, Luís Geraldo Sant’Ana *et al.* (Coord). **Central de Regulação de Vagas**: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021, p. 113. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas-1.pdf>. Acesso em 06 jun 2022.

⁸⁴⁹ PSOL. **Petição inicial do PSOL na ADPF n. 347**. Disponível em: <http://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/05/ADPF-347.pdf>. Acesso em 18 jan 2020.

⁸⁵⁰ CNJ. **Compensação penal pode responder a condições das prisões nas Américas**. Brasília: CNJ, 2020. Vide também: CNJ. Fórum Nacional em Alternativas Penais – FONAPE, 3. ed. Painel 4: **a regulação de vagas no sistema prisional**: boas práticas internacionais e os parâmetros do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: 29 set 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eEBHqqjEGeE&t=9311s>. Acesso em 29 set 2021.

⁸⁵¹ O manual da Central de regulação de vagas, por exemplo, cita expressamente a jurisprudência da Corte IDH e destaca a compensação penal como um critério para a porta de saída. C.f. CNJ. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Departamento Penitenciário Nacional. LANFREDI, Luís Geraldo Sant’Ana *et al.* (Coord). **Central de Regulação de Vagas**: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021, p. 108 *et seq*) Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas-1.pdf>. Acesso em 06 jun 2022.

a aceleração da porta de saída e para um controle racional na gestão das vagas prisionais, no manual sobre a Central de Vagas⁸⁵², publicado em 2021 (e cujo projeto piloto visa ao estado do Maranhão e ao antigo Complexo de Pedrinhas). Também os juízes de execução penal ao longo do território nacional deferiram o benefício da compensação penal para beneficiários que enfrentavam situações extremamente degradantes, como foi o caso da paradigmática decisão de Sonali Zluhan (em relação ao Presídio Central de Porto Alegre), Flávio de Oliveira Lauande⁸⁵³ (em relação às casas penais em Santarém – PA) e João Marcos Buch (em relação ao Presídio Regional de Joinville)⁸⁵⁴.

As três decisões foram reformadas pelos respectivos tribunais, que negaram a possibilidade da extensão de efeitos, por meio da realização de um controle de convencionalidade indireto das medidas provisórias outorgadas pela Corte IDH. Na mesma linha, o Superior Tribunal de Justiça confirmou o entendimento sobre a inviabilidade da extensão de efeitos da decisão da Corte IDH⁸⁵⁵. No STF, a tendência tem sido à confirmação desse entendimento, por meio de decisões monocráticas⁸⁵⁶ dos ministros e decisões recentes nas turmas⁸⁵⁷, apesar de ainda não ter sido remetido ao plenário. Nada impede que, com o amadurecimento do instituto da compensação penal, essa importante ferramenta de aceleração da porta de saída possa ser adotada nos demais estabelecimentos penais em território nacional. O próprio Conselho Nacional de Justiça tem desenvolvido ferramentas no SEEU (processo de execução penal virtual) para melhor operacionalização do cômputo diferenciado da pena.

4.3.3.11 Os desafios remanescentes após a paulatina aplicação da compensação penal

O relato sobre a compensação penal como ferramenta de aceleração da porta de saída é essencial para a compreensão da resposta institucional às medidas provisórias ditadas pela

⁸⁵² *Ibid.*

⁸⁵³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. LAUANDE, Flávio de Oliveira. **Decisão nos autos do processo 0014681-88-2019-8-14-0051**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/cat-2-0014681-88-2019-8-14-0051-tjpa.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

⁸⁵⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. BUCH, João Marcos. **Decisão interlocutória nos autos do processo n. 5035476-56.2020.8.24.0038**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/350260/juiz-manda-contar-em-dobro-pena-cumprida-em-presidio-lotado>. Acesso em: 15 dez. 2022.

⁸⁵⁵ Em relação ao caso de Santa Catarina, c.f. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no HC n. 706.114/SC, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 23/11/2021, **DJe** de 29/11/2021.

⁸⁵⁶ C.f., por exemplo, a decisão monocrática do Min. Dias Toffoli em: STF. HC 209746 SC, Min. Dias Toffoli. Decisão Monocrática. DJ 29/06/2022. No mesmo sentido, em relação a estabelecimento no estado de São Paulo, c.f. STF. RHC 214.817 SP, Rel. Min. Rosa Weber. DJ 14/09/2022.

⁸⁵⁷ Nessa mesma linha, BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RHC 214.817** citado foi submetido à apreciação da 1ª turma do STF. C.f. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF. RHC 214817 AgR**, 1ª turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 17/10/2022. (<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6392773>).

Corte. Não apenas por se tratar de experiência paradigmática e inovadora⁸⁵⁸ que efetivamente conseguiu gerar a redução da população carcerária na unidade (junto com as demais providências paralelas decorrentes da pandemia)⁸⁵⁹, como também por ter sido uma experiência apta à mobilização de diversos atores domésticos, como a Defensoria Pública, advogados, os juízes da Vara de Execução Penal, o GMF/RJ e a própria presidência do TJRJ, o Ministério Público Estadual e Federal (que atua perante os tribunais superiores), sociedade civil, academia e a UMF/CNJ.

É importante lembrar que, apesar de a maioria dos pontos resolutivos focarem na novel ferramenta, o corpo da última decisão adotada (assim como as que a antecederam) é claro no sentido de que as providências a serem adotadas pelo estado devem ser globais e, por se tratar de problemas estruturais, devem ser resolvidas por meio de políticas públicas que tragam soluções duradouras e garantias de não repetição.

Vale destacar que o cômputo diferenciado é apenas um remédio paliativo e compensatório. Por isso, precisa ser integrado às providências gerais do primeiro ponto resolutivo - a política pública penitenciária que possa enfrentar as causas que originaram a situação de grave risco. Para garantir que as políticas gerais adotadas possam endereçar esses problemas específicos, a Corte tinha solicitado um diagnóstico técnico (que foi submetido à sua apreciação) e um “plano de contingência”. Esse plano pode ser compreendido como um projeto ou planejamento para que as políticas gerais tenham incidência sobre os problemas específicos desse caso em etapa de supervisão. Um grande problema é que, diferentemente da compensação, que pode ser resolvida de forma fragmentada por meio de petições individuais, essa providência é mais complexa e envolve a construção de consensos em mesas dialógicas. Até o momento o referido plano não foi apresentado pelo Estado Brasileiro, apesar de vários relatos sobre iniciativas para a sua elaboração em momentos diferentes da implementação da decisão interamericana⁸⁶⁰.

⁸⁵⁸ BURBANO, Clara Herrera; HAECK, Yves The innovative potencial of provisional measures resolutions for detainee rights in Latin America through dialogue between the Inter-American Court and Other Courts. *In*: RIETER, Eva; ZWAAN, Karin. **Urgency and human rights: the protective potencial and legitimacy of interim measures**. Berlin: Springer, 2021, p. 223 *et seq*

⁸⁵⁹ CNJ. **Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil**. ARAÚJO, Valter; LANFREDI, Luís; MACHADO, Isabel (Coord.). Brasília: CNJ, 2021, pp. 57-58. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf. Acesso em: 10 out. 2022, p. 15-18.

⁸⁶⁰ TASSARA, Caroline Xavier. **Compensações por penas ilícitas: um estudo sociojurídico do caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho**. 2022. Monografia (Especialização em Política e Sociedade) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 36.

Em 2022, o GMF/RJ e a UMF/CNJ⁸⁶¹, juntamente com outros atores, têm se mobilizado com o objetivo de construção coletiva desse plano, com vistas a pleitear o levantamento das medidas provisórias. Há, ainda, a necessidade do estabelecimento de fluxo para reportar as mortes violentas e não violentas no interior da unidade às autoridades competentes, inclusive com a realização de perícia e devida diligência para uma investigação séria, imparcial e efetiva. Ademais, vem sendo reiterada a necessidade de aplicação efetiva da súmula vinculante n. 56 do STF. A regulação de vagas e imposição de *numerus clausus* também são medidas que poderiam favorecer que o limite da capacidade não seja novamente extrapolado. Outras providências possíveis são a ampliação do monitoramento eletrônico e do acesso de vagas de trabalho para garantir as visitas periódicas ao lar, do acesso ao estudo e de condições sanitárias, de alimentação, aos cuidados de saúde e à água potável.

Um problema no curso da implementação das medidas provisórias diz respeito à controvérsia entre peticionários, Ministério Público e o Poder Judiciário sobre o cálculo do limite de capacidade em determinado estabelecimento penal. O debate surgiu em razão de a administração prisional calcular a taxa de ocupação com base na capacidade de 1.699 presos, enquanto os peticionários sustentavam que o limite da capacidade deveria ser de 1.000 pessoas, com base nos critérios indicados na decisão da Corte (Res. 09/2011 do CNPCP). A discussão é de suma relevância e transcende a própria situação do IPPSC, tendo em vista que o limite da capacidade é um fator central para aferição da existência de superlotação. A ausência de um método uniforme para a aferição do que é uma vaga prisional pode gerar tratamento desigual e discriminatório (variável conforme o estado ou o estabelecimento penal), além de gerar dados que podem ocultar uma situação de superlotação de facto, não captada por números ou estatísticas.

Não há, ainda, a adoção de uma diretriz uniforme, com força vinculante nacional, que confira uma metodologia sólida para o cálculo de vaga. O critério mais próximo desse ideal foi adotado pela Res. 09/2011 do CNPCP⁸⁶², quando a referida entidade estabeleceu diretrizes para a construção de novos estabelecimentos prisionais. Por esse motivo, na ausência de outras normas com metodologia mais sólida, a Corte IDH indicou, por analogia, as regras gerais e os

⁸⁶¹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. **Corte IDH**: compensação penal é tema de encontros no RJ. Rio de Janeiro, 1º abr 2022. Disponível em: <http://gmf.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5265985/86951889>. Acesso em: 10 jun. 2022.

⁸⁶² CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Diretrizes básicas para arquitetura prisional**. Brasília: CNPCP, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2011/diretrizes-basicas-para-arquitetura-penal.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

critérios abraçados na referida resolução, ainda que o referido texto normativo não tenha sido diretamente aplicável à situação do IPPSC, que tinha sido construído na década de 70⁸⁶³.

⁸⁶³ Sobre o ponto, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro se opunha veementemente à incidência direta dos critérios oriundo da Res. 09/2011 do CNPCP, sustentando que tal norma era direcionada à construção de novas unidades, não tendo incidência sobre os estabelecimentos já construídos.

5 REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O MÉTODO ESTRUTURAL NAS MEDIDAS PROVISÓRIAS PRISIONAIS

5.1 O risco de inchaço das tutelas de urgência sobre graves violações a direitos humanos no sistema prisional brasileiro

O modelo ideal de adjudicação internacional nos casos de Direitos Humanos aposta em um procedimento interamericano que deveria seguir, em sua etapa judicial, um rito de conhecimento voltado para a apuração de responsabilidade internacional e reparação às vítimas⁸⁶⁴, inclusive com a determinação de políticas públicas e a reforma das instituições que geram as referidas violações. Nesse tipo ideal, as medidas provisórias servem apenas como remédio paliativo, excepcional e precário, adotadas apenas para viabilizar o provimento final do tribunal.

Seja pelo longo percurso do procedimento bifásico interamericano⁸⁶⁵, seja pela própria natureza tutelar da demanda de alto risco que geralmente se apresenta à Corte IDH, a experiência adjudicatória permitiu moldar o formato estrutural também no âmbito das tutelas de urgência. Esse fenômeno se deu com várias limitações e consideráveis hesitações do próprio tribunal e das partes.

Quanto ao risco de inchaço, as medidas provisórias foram amplamente adotadas no SIDH para o enfrentamento dos casos prisionais brasileiros.

Em relação ao público de beneficiários, as medidas alcançaram pelo menos 16.813 pessoas⁸⁶⁶. Destas, 864 no Presídio de Urso Branco⁸⁶⁷, 1.596 na Penitenciária de Araraquara⁸⁶⁸,

⁸⁶⁴ RAMOS, André de Carvalho. **Direitos Humanos em juízo**: comentários aos casos contenciosos e consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 49.

⁸⁶⁵ Nesse sentido, observa-se que a etapa procedimental pré-processual perante a CIDH tem sido extremamente morosa, o que suscita críticas dos usuários do sistema.

⁸⁶⁶ Esse número é resultado da soma do número de pessoas privadas de liberdade no momento da resolução inaugural que concede as medidas. Contudo, o universo de beneficiários é maior, tendo em vista que várias decisões em algum momento ampliou o objeto para todas as pessoas que se encontravam no interior do estabelecimento (incluindo profissionais que atuavam no sistema penal, familiares e representantes da sociedade civil, como é o caso da defensora de Direitos Humanos Wilma Melo). Outro fator que pode gerar elevação no número é o fato de a porta de entrada e de saída trazerem certa rotatividade para os números da população prisional.

⁸⁶⁷ CORTE IDH. **Caso da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002, §17, “d”.

⁸⁶⁸ CORTE IDH. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de julho de 2006, §11, “c”.

5.889 no Complexo do Curado⁸⁶⁹, 5.000 no Complexo de Pedrinhas⁸⁷⁰ e 3.454 no IPPSC⁸⁷¹, se se computarem apenas os números de pessoas privadas de liberdade que constam nas decisões de concessão das medidas. Além disso, a implementação foi monitorada por meio de um complexo procedimento de supervisão de cumprimento, envolvendo a atuação de inúmeros atores estatais e não estatais, o que perdurou por muitos anos (algumas destas ainda se encontram, inclusive, vigentes). Até janeiro de 2023, a Corte IDH proferiu apenas 12 sentenças de mérito⁸⁷² em relação ao Brasil, ao passo que há nove situações⁸⁷³ em que medidas provisórias foram concedidas (cinco delas sobre a matéria prisional), o que mostra que a utilização dessa janela não é tão excepcional quanto fora pensada no desenho convencional original.

Ainda que os requisitos de admissibilidade das medidas provisórias sejam rigorosíssimos, as elevadas taxas de violência em ambiente prisional demandaram da Corte IDH a utilização frequente das medidas provisórias para evitar, conter ou reduzir os danos nas situações de grave risco e urgência nesses cenários, de forma concomitante, inclusive, com a ADPF n. 347 do Supremo Tribunal Federal.

5.2 O risco do levantamento precoce

Nos casos prisionais, é especialmente preocupante o tratamento das situações de crise com remédios paliativos, pois, muitas vezes, eles podem apenas promover a reforma e ampliação do parque penitenciário, estimulando a confiança no sistema prisional e na política penal que fomenta o encarceramento em massa. Como situações que envolvem rebeliões violentas e crises sanitárias não conseguem esperar 20 anos⁸⁷⁴ para serem solucionadas, o método estrutural permite a combinação de respostas mais imediatas com um monitoramento em camadas, com o fim de possibilitar a construção de políticas públicas para soluções mais duradoras. É importante destacar que a ideia não foi deslocar a estruturação das políticas públicas para o Poder Judiciário Internacional, mas mobilizar os atores, em mesas dialógicas, para fazerem um diagnóstico e adotarem um programa de ação para o enfrentamento do grave

⁸⁶⁹ CORTE IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de maio de 2014, §67.

⁸⁷⁰ CORTE IDH, **Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Ordem Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de novembro de 2014, §6.

⁸⁷¹ CORTE IDH, **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017, §5, a.

⁸⁷² C.f. Sítio da Corte IDH. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm.

⁸⁷³ *Ibid.*

⁸⁷⁴ Sobre o congestionamento do sistema, c.f. RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 298-299.

risco. As decisões em cascatas e as ferramentas de monitoramento não devem ser vistas como mecanismos para a perpetuação da supervisão, mas para garantir que os compromissos assumidos pelo estado sejam enfrentados. Assim, o processo internacional cria uma janela de oportunidade para a priorização de determinada medida na agenda pública. Os mecanismos de monitoramento locais servem para fomentar uma coleta de dados mais qualificada, sendo possível que também assumam o *follow up* nacional após o fim da supervisão internacional.

A situação local após o levantamento das medidas também indica o risco de encerramento precoce da supervisão internacional. Nesse ponto, os casos de Urso Branco e Araraquara se mostraram problemáticos, pois houve desmobilização doméstica após o levantamento da medida pela Corte IDH, sem que a situação fosse efetivamente resolvida.

A demanda principal para apuração de responsabilidade internacional em Urso Branco foi arquivada definitivamente em 2022 pela CIDH (duas décadas após os eventos), sem que as vítimas tivessem sido devidamente reparadas. Os índices de superlotação seguem altos em ambos os estabelecimentos e, ainda que se tenham melhorado pontualmente as condições de infraestrutura, tais passos não afastaram o atual contexto de estado de coisas inconveniente/inconstitucional encontrado nos estabelecimentos. Ainda que o DMF/CNJ venha monitorando as condições carcerárias e, inclusive, implantado a política judiciária nos últimos anos, a ausência de controle específico dessa situação (que estava ainda tramitando na CIDH) não foi suficiente para o controle da superpopulação, problema central e comum a todos os contextos estudados, que era objeto de preocupação internacional desde o massacre do Carandiru⁸⁷⁵.

5.3 O obstáculo do federalismo

Além do problema citado anteriormente a partir do estudo dos casos, o pacto federativo também dá ensejo a várias dificuldades na implementação das resoluções de medidas provisórias da Corte IDH. Em caso de violação de Direitos Humanos, quem responde internacionalmente é a República Federativa do Brasil, que é representada pela União. A defesa internacional do Brasil, que é demandada de forma recorrente para estruturar informes periódicos (prestação de contas) sobre as medidas e políticas públicas adotadas, deu origem à

⁸⁷⁵ CIDH. **Relatório nº 34/2000, Caso 11.291**, Massacre do Carandiru vs. Brasil. 13 de abril 2000. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/99port/Brasil11291.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

construção de uma rede composta pelo Ministério das Relações Exteriores, pela Advocacia Geral da União e pelo Ministério de Direitos Humanos e Cidadania⁸⁷⁶.

Conforme restou bem ilustrado nas situações analisadas, o primeiro grande desafio decorre do fato de que o órgão que presta contas não tem a capacidade de tomar decisões para a solução dos problemas detectados. Se um dos objetivos mais notórios dos holofotes dados por uma medida provisória (*efeito name and shame*⁸⁷⁷) é a ideia de alocar o estado no banco dos réus, com o objetivo de tirá-lo da inércia, a complexidade da estrutura federada do estado faz com que a autoridade que figura no polo passivo não (re)presente a voz do tomador de decisão da ponta. Para mitigar esse problema, nas audiências públicas, os órgãos que representam a União têm convocado os Secretários de Administração Prisional para que tenham espaço de fala. Essa iniciativa atende aos anseios de permitir que a autoridade decisora preste contas perante o tribunal internacional. Por outro lado, nota-se também certa fragmentação da defesa, pois o fracionamento das responsabilidades pode reduzir o impacto da cobrança e do constrangimento internacional imposto à República.

Outro problema diz respeito ao caráter ainda artesanal e pouco transparente das informações prestadas. Em vez de servirem como eixos para fomentar a criação de agenda sobre determinado problema estrutural e forças motrizes para deflagrar a elaboração de políticas públicas nos órgãos competentes, a atividade diária da referida rede (MHDC, MRE e AGU) corresponde a uma rotina de disparo de ofícios com pedidos de informações aos órgãos competentes. Assim, o pedido de informações, que pode servir como uma oportunidade de diagnóstico sobre o problema, acaba por se transformar em uma colagem burocrática de informações esparsas fornecidas pelos órgãos estaduais e federais envolvidos, com o objetivo de cumprir prazos.

Como o procedimento das medidas provisórias corre em sigilo, os órgãos da ponta que prestam informações não recebem *feedback* do estado sobre o resultado consolidado. Apenas os petionários têm acesso a essas informações. A falta de publicidade da íntegra dos relatórios não permite que órgãos locais (como Defensorias e Ministérios Públicos) possam se movimentar na tutela coletiva a partir do rico material coletado, devendo se contentar apenas com as informações extraídas das resoluções da Corte IDH.

⁸⁷⁶ Inicialmente, Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH (Lula I e II), depois Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH (Dilma I e II), Ministério de Direitos Humanos - MDH (Temer I), Ministério da Família, Mulher e Direitos Humanos - MMFDH (Bolsonaro I) e, recentemente, Ministério de Direitos Humanos e Cidadania - MDHC (Lula III).

⁸⁷⁷ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano, 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 269.

Por outro lado, é importante reconhecer que esse problema é mitigado pela técnica decisória que vem sendo adotada pela Corte IDH em suas resoluções de medidas provisórias. Ainda que a Corte IDH siga decidindo com base no critério *prima facie*, as resoluções sobre as tutelas de urgência são fundamentadas e possuem extenso relatório que resume as informações trazidas pelas partes e pelos *amici curiae*. Isso permite um acesso mínimo às informações que foram veiculadas para a Corte IDH. Mesmo assim, um aprimoramento necessário do sistema de medidas provisórias é o seu amadurecimento para se transformar em um processo integralmente público (salvo em relação àquelas situações que envolvem a privacidade de vítimas individualizadas e que, a pedido destas, devam ficar em sigilo). A adoção de ferramentas de inteligência artificial, a estruturação da etapa de supervisão de cumprimento em um painel de monitoramento tal como o SIMORE (da CIDH) e a identificação, pela Corte IDH ou pelo próprio estado, dos atores locais relevantes são pontos que facilitam a superação das barreiras e métodos burocratizantes do Direito Internacional, abrindo caminho para que a dimensão policêntrica do litígio seja efetivamente mobilizada para estruturar políticas públicas, com enfoque em Direitos Humanos, visando à solução desses problemas.

Ainda sobre o obstáculo federativo, uma questão que vem sendo bem absorvida pela defesa do Estado Brasileiro diz respeito à inviabilidade de se invocar a estrutura federada como justificativa para o descumprimento de suas obrigações internacionais. Vários países, como os Estados Unidos, ainda se assentam nesse tipo de exceção, sendo que a Corte reitera, em sua jurisprudência constante, que, conforme o art. 28(2) da CADH e a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, um estado não pode invocar o seu direito interno para justificar o descumprimento de suas obrigações internacionais. Por um lado, essa norma geral de direito internacional já tem sido sedimentada na cultura jurídica da defesa brasileira, foram encontrados alguns discursos, ao longo das audiências públicas celebradas sobre os casos, em que autoridades representantes dos estados federados buscavam se eximir de responsabilidade perante a situação, com respaldo no pacto federativo⁸⁷⁸. Por outro, tal tipo de defesa em nada contribui ao debate público, motivo pelo qual é importante a disseminação dos pressupostos jurídicos convencionais sobre o tema, para que os esforços das partes possam ser envidados na solução dos problemas efetivamente observados, com a contribuição da sociedade civil, órgãos nacionais e da Academia.

⁸⁷⁸ C.f. CORTE IDH. **Sustentação oral do então Secretário Pedro Eurico** (representante do Estado de Pernambuco) na audiência pública conjunta sobre as medidas provisórias do Brasil (48:00). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ob0F7C7BkVo&t=7s>. Acesso em: 10 jun. 2021.

5.4 O obstáculo da separação de poderes

Além do obstáculo federativo, o princípio da separação dos poderes foi uma justificativa historicamente invocada no século XX em decisões judiciais para fundamentar a não intervenção judicial em matéria prisional, ao fundamento de esse tipo de problemas devia ser resolvido pelo Poder Executivo⁸⁷⁹. Nos Estados Unidos, essa linha argumentativa foi cunhada de doutrina do “*hands off*”⁸⁸⁰, cuja essência também pode ser encontrada em decisões de Cortes da América Latina nas últimas décadas⁸⁸¹. Ao final do século XX, os litígios estruturais e a articulação de tais demandas pela sociedade civil a partir de uma gramática de Direitos Humanos⁸⁸² foi remodelando o comportamento judicial⁸⁸³, que passou a empregar um discurso “*hands on*”, caracterizado por reconhecer a viabilidade jurídica da concessão de remédios individuais e coletivos às violações de Direitos Humanos, inclusive com a interdição de estabelecimentos⁸⁸⁴.

No contexto brasileiro, observa-se a crescente tendência à intervenção judicial nos casos de graves violações a Direitos Humanos após 1988⁸⁸⁵. A superação da doutrina do *hands off* em matéria prisional foi lenta e encontrou alguns obstáculos. A Constituição da República não distribuiu, de forma clara, a repartição de competência carcerária, “o que contribuiu para a persistência de arranjos institucionais anteriores à redemocratização”⁸⁸⁶.

Ao estudar a política penitenciária nacional entre o período de 1976 e 2018, Ferreira⁸⁸⁷ sistematizou três fases principais: a da institucionalização (1976-1992), a de manutenção (1992-

⁸⁷⁹ FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State**: how the Courts reformed America’s prisons. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 25.

⁸⁸⁰ *Ibid*, p. 31.

⁸⁸¹ C.f. COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T -153-98; ARGENTINA. Corte Suprema de Justiça da Nação. **Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus**. Buenos Aires, 3 de Mayo de 2005. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf#>. Acesso em: 1º dez. 2022. Vide também: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. 2. ed. Rev. at. Salvador: Jus Podium, 2019.

⁸⁸² Nos Estados Unidos, o movimento é conhecido como “*civil rights*”.

⁸⁸³ GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social**: como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010, p. 40.

⁸⁸⁴ ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal**: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 288.

⁸⁸⁵ SOUSA FILHO, Ademar Borges. **O controle de constitucionalidade de leis penais no Brasil**: graus de deferência ao legislador, parâmetros materiais e técnicas de decisão. 2019. 700 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

⁸⁸⁶ FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018)**: arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 90.

⁸⁸⁷ *Ibid*, p. 88

2008) e a tendente à concentração (2009-2018). O período de institucionalização parte de um diagnóstico de significativa fragmentação das ações voltadas para a gestão penitenciária, sem padronização nacional. Por isso, o atuar estatal se dedica à adoção de um marco jurídico de proteção da pessoa presa, representado pela adoção da LEP (que incorpora a *soft law* internacional, como as regras mínimas para tratamento de presos da ONU⁸⁸⁸), pela constitucionalização de garantias e pela ratificação da CADH, além da criação do Departamento Penitenciário Nacional e do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária no âmbito do Ministério da Justiça⁸⁸⁹.

O segundo período, denominado “manutenção”⁸⁹⁰ (1992-2008), foi inaugurado pela crise imposta pelo massacre do Carandiru e enfrenta cenários de violência extrema, com a repercussão internacional do sistema prisional brasileiro a partir das duas primeiras medidas provisórias ditadas pela Corte IDH. A ascensão das facções criminosas e o investimento em técnicas de neutralização, como os presídios de segurança máxima e o regime disciplinar diferenciado, são as marcas das medidas adotadas no período⁸⁹¹. A União segue com uma política penitenciária fragmentada, marcada pela tradicional concessão de indultos, pelo recrudescimento do discurso punitivo (crimes hediondos, guerra às drogas e regime disciplinar diferenciado) e pela alocação de recursos orçamentários aos estados para reforma e ampliação do parque penitenciário. O Poder Executivo Federal passa a cobrar informações e dados dos estados federados, uma vez que sofre exposição internacional e presta contas pelas graves violações a Direitos Humanos reportadas nos estabelecimentos penais⁸⁹². Nesse sentido:

Os estudos que analisam políticas penitenciárias nacionais destacam as ações pontuais destinadas a minimizar problemas emergenciais, como os repasses de recursos para construção de vagas prisionais. As dificuldades em lidar com a complexidade dos problemas e a marginalização do tema pelos estados restringiram as ações do Governo Federal ao “mero controle contabilista sobre o destino dos recursos por ele investidos nos estados”, com o ônus adicional de ser responsabilizado perante a comunidade internacional por denúncias de violações a Direitos Humanos (SALLA, 2003, p. 433).

⁸⁸⁸ ONU. **Regras mínimas para o tratamento de presos**. Adotadas pelo Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Genebra em 1955, e aprovadas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas através das suas resoluções 663 C (XXIV), de 31 de julho de 1957 e 2076 (LXII), de 13 de maio de 1977. Resolução 663 C (XXIV) do Conselho Econômico e Social. Genebra, 1957. Posteriormente, o instrumento foi atualizado nas Regras de Mandela. C.f. UNODC. **Regras Mínimas da ONU para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela)**. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.

⁸⁸⁹ FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018)**: arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 99.

⁸⁹⁰ *Ibid*, p. 88.

⁸⁹¹ *Ibid*, p. 88.

⁸⁹² *Ibid*, p.101.

A transferência de recursos não teve, como contrapartida das administrações locais, o compromisso com a redução das mortes, tortura e maus-tratos de pessoas presas ou melhoras na eficiência da gestão dos estabelecimentos penitenciários segundo os fins propostos pela legislação (SALLA, 2003, p. 434)⁸⁹³.

A última fase é a da concentração (2009-2018)⁸⁹⁴, com a tentativa de mais integração entre o atuar dos entes federados e os poderes republicanos, diálogo interinstitucional e densificação normativa, diante da escalada do encarceramento em massa.

A autora não sistematizou o período compreendido entre 2018-2022 (Governo Bolsonaro), sendo necessário ainda um certo distanciamento temporal e a organização de dados para que se possa compreender como as instituições reagiram à pandemia do coronavírus e a uma conjuntura político-discursiva de ataque à democracia e às instituições⁸⁹⁵. Ainda que a presente tese não tenha o objetivo (e nem condições) de classificar este último período, é importante alertar sobre esses fatores conjunturais que vem afetando a fase de concentração (quicá inaugurando um novo período).

De toda forma, nos atuais arranjos vigentes, os estados recebem recursos da União (além de empregarem o seu próprio orçamento) e implementam a gestão penitenciária, geralmente ao encargo de uma Secretarias de Estado de Administração Prisional (ou congêneres), à exceção da gestão dos presídios federais⁸⁹⁶. Há também parcerias interinstitucionais entre o Conselho Nacional de Justiça, DEPEN e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que se iniciaram no programa Justiça Presente e atualmente integram o Programa Fazendo Justiça, já descrito no segundo capítulo. Conforme proposto por Ferreira⁸⁹⁷, um dos grandes desafios enfrentados pelo Poder Executivo Federal é a estruturação das suas ações, da sistematização de estatísticas, da adoção de diretrizes e gestão da destinação dos recursos financeiros do FUNPEN aos estados, além da elaboração de uma política penitenciária nacional

⁸⁹³ *Ibid*, p. 58.

⁸⁹⁴ FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018)**: arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 88

⁸⁹⁵ Durante o período do referido governo, inúmeros foram os comunicados de imprensa de organismos da ONU e do SIDH nesse sentido. Apenas a título ilustrativo, destaca-se o alerta no último relatório da CIDH em relação ao Brasil, publicado no ano de 2022: “a CIDH observa com preocupação a diminuição da intensidade no processo de fortalecimento institucional na área dos Direitos Humanos. Em particular, observam-se retrocessos significativos na implementação de programas, políticas públicas e na garantia de orçamentos em áreas essenciais, como verificado nas visitas e entrevistas realizadas durante a visita ao país. A institucionalidade existente tem perdido empoderamento político, prioridade e centralidade nas ações e na comunicação do Estado. Ademais, algumas instituições, como as instâncias de participação social, passam por um processo de extinção ou enfraquecimento, o que a Comissão vê com grande preocupação” - C.f. CIDH. **Situação dos Direitos Humanos no Brasil** (OAS. Documentos oficiais; OEA/Ser.L/V/II). Washington D.C.: OEA, 2021, §430. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2022.

⁸⁹⁶ FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018)**: arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 257.

⁸⁹⁷ *Ibid*, p. 280.

com diretrizes gerais que consiga se integrar e pertencer à ainda tímida política nacional de segurança pública, estruturada a partir de um sistema único constitucionalizado (SUSP), que enfrenta o grande problema do encarceramento em massa.

Além do Poder Executivo, também o Poder Legislativo enfrenta as suas contradições. Apesar de ter adotado leis para a proteção das pessoas privadas de liberdade, como a LEP da década de 80, nos últimos anos vem sendo adotada uma série de diplomas normativos que representaram um recrudescimento penal, como a Lei de Crimes Hediondos da década de 90, assim como outras leis que elevaram as penas impostas a algumas categorias de crimes e as que tipificaram novas condutas ou ampliaram a abrangência das elementares de crimes⁸⁹⁸. Na virada do milênio, enquanto ainda estavam vigentes as medidas provisórias de Urso Branco e Araraquara, foi aprovada a Lei de Drogas (11.343/2006), que é um fator reconhecido como uma das causas do crescimento da população carcerária na última década⁸⁹⁹.

Por sua vez, a esfera judicial também participa como um dos epicentros do problema, além de se posicionar como uma arena para a construção de soluções. Ao Poder Judiciário incumbe o controle da legalidade das prisões em flagrante⁹⁰⁰ e da necessidade das prisões provisórias⁹⁰¹, além do dever de garantir o devido processo para a apuração da responsabilidade penal das pessoas acusadas⁹⁰² e do eventual cálculo da pena⁹⁰³, bem como o controle jurisdicional sobre a execução penal⁹⁰⁴. Ademais, a própria Constituição lhe reconhece o poder de apreciar lesão ou ameaça a direitos⁹⁰⁵. Na mesma linha, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos também consagra, em seu art. 25, o direito a um remédio judicial efetivo titularizado pelos jurisdicionados.

Quando as violações verificadas são coletivas e generalizadas, há dificuldade em remediar a situação violatória por meio de uma medida única, sendo necessário que as ações adotadas sejam desenhadas, projetadas, entrelaçadas e monitoradas em uma política pública⁹⁰⁶.

⁸⁹⁸ FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018):** arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 375.

⁸⁹⁹ SEMER, Marcelo. **Sentenciando o tráfico:** o papel dos juízes no grande encarceramento. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019, p. 303.

⁹⁰⁰ CPP, art. 302 e art. 310, bem como art. 5º, LXI da CRFB/1988.

⁹⁰¹ CPP, art. 282, art. 310, II e art. 1º da Lei 7.960/1989.

⁹⁰² CRFB/1988, art. 5º, LIV.

⁹⁰³ CRFB/1988, art. 5º, XLVI e arts. 59 e 68 do Código Penal.

⁹⁰⁴ Art. 2º da Lei 7210/1984.

⁹⁰⁵ CRFB/1988, art. 5º, XXXV.

⁹⁰⁶ Nesse sentido, a CIDH já destacou que: “(...) diferentemente de outros sistemas regionais, o sistema interamericano tem se caracterizado por recomendar aos Estados a determinação de ações ou políticas públicas, cujo impacto vá além da situação de um caso concreto. Essas recomendações em específico são objeto do presente capítulo, já que se encontram orientados a fortalecer, harmonizar ou formular políticas públicas a partir de um enfoque de Direitos Humanos. Esse tipo de medidas pretende incidir nos desenhos institucionais, nas práticas

Assim, os litígios estruturais nacionais e internacionais sinalizam a assunção de novos papéis desincumbidos pelo Poder Judiciário, pavimentados sempre na tensão entre o princípio da separação dos poderes (que alicerça o Estado de Direito) e o direito à proteção judicial diante da ameaça ou lesão aos Direitos Humanos. Em caso de inércia do Poder Executivo ou, como se verifica na situação prisional, na hipótese da existência de bloqueios institucionais complexos e interinstitucionais, admite-se a intervenção do Poder Judiciário e, inclusive, o seu papel na estruturação de políticas públicas. Nesse sentido, ainda que o Brasil seja representado internacionalmente pelo Poder Executivo Federal, as medidas provisórias estruturais impostas pela Corte IDH em relação à República Federativa do Brasil irradiam obrigações e a necessidade de atuação integrada entre os três poderes, os entes federados, as instituições independentes (como os Ministérios Públicos e Defensorias), a sociedade civil e os peticionários.

Dessa forma, há uma ressignificação do obstáculo da separação dos poderes, pois ainda que este seja (sempre) um ponto de tensão a ser observado e considerado, o referido princípio não pode ser invocado para sustentar a inação em relação à proteção de Direitos Humanos.

Assim, nos casos estudados, a partir do olhar sobre as dinâmicas entre os Poderes para incrementar o cumprimento das decisões da Corte IDH, as principais contribuições do Poder Judiciário para o cumprimento das medidas adotadas foram: (i) a afirmação, pelos tribunais superiores, do caráter vinculante e obrigatório das medidas provisórias proferidas, (ii) a orientação do CNJ para que os órgãos do Poder Judiciário criassem meios e sedimentassem uma cultura para a promoção do controle de convencionalidade e um ambiente de incentivo às decisões relacionadas à implementação das decisões da Corte IDH; (iii) a criação da UMF e a tendência à incorporação de parâmetros interamericanos nas políticas judiciárias e programas desenvolvidos pelo CNJ; (iv) a realização de capacitações dos atores envolvidos na implementação, com foco na promoção do diálogo de Cortes⁹⁰⁷ entre os processos estruturais nacionais e internacionais, sendo que as Defensorias Públicas e a sociedade civil são atores relevantes para a promoção de uma fertilização cruzada.

5.4.1 A afirmação da força vinculante das medidas provisórias pelas Cortes Vértice

institucionais, na formulação ou modificação de políticas públicas e no marco normativo”. C.f.: CIDH. **Políticas públicas con enfoque de derechos humanos**. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191/18, 2018. Washington D.C.: OEA, 2018, §200. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PolíticasPublicasDDHH.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

⁹⁰⁷ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2019, p. 349.

Em primeiro lugar, a ausência de cumprimento voluntário e imediato das medidas provisórias vinha gerando o fenômeno de nova judicialização das demandas, na esfera doméstica, em busca de forçar o cumprimento compulsório da medida determinada. Essa realidade é problemática e, muitas vezes, acaba travando o cumprimento de sentenças e medidas provisórias. Para o Direito Internacional, como demonstrado no terceiro capítulo, as decisões da Corte IDH são obrigatórias e vinculantes ao estado. Por isso, devem ser cumpridas imediatamente, para evitar a responsabilidade internacional. Há que se reconhecer, no entanto, um longo caminho entre a outorga de uma tutela de urgência interamericana e a eventual responsabilidade internacional do estado. Entre o céu e a terra, os peticionários vêm lutando com as ferramentas que possuem para buscar o cumprimento das medidas ditadas e afastar a situação de grave risco. Por isso, quando o Superior Tribunal de Justiça⁹⁰⁸, no caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, passou a afirmar que as decisões da Corte IDH (entre elas as medidas provisórias) são obrigatórias e que os juízes devem realizar o controle de convencionalidade, há uma diretriz firme, voltada para a base da magistratura, de que as medidas provisórias interamericanas devem ser observadas. Assim, nota-se que os juízes, que antes se ocupavam de compreender “se” deveriam cumprir a decisão, passam a se preocupar com o “como” cumprir.

No caso da compensação penal (categoria *sui generis* que não era prevista no Ordenamento Pátrio), nota-se o movimento dos juízes em torno do GMF/RJ, do CNJ e do Programa “Fazendo Justiça” (então “Justiça Presente”)⁹⁰⁹.

Na situação do Complexo Penitenciário do Curado, as barreiras para a afirmação da obrigatoriedade das sucessivas medidas provisórias ditadas foram ainda mais expressivas, tendo em vista que, diante da divergência de interpretações entre os juízes de execução penal no estado de Pernambuco, foi instaurado um Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas

⁹⁰⁸ C.f. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **RHC 136961(2020/0284469-3** – 30/04/2021). Decisão Monocrática, Min. Reynaldo Soares da Fonseca. DJ 30.04.2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=125604537&tipo_documento=documento&num_registro=202002844693&data=20210430&formato=PDF. A referida decisão foi confirmada pelo colegiado: Superior Tribunal de Justiça (STJ). AgRg no RHC n. 136.961/RJ, Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 21/6/2022. Na mesma linha, decisão da 6ª turma do STJ: Superior Tribunal de Justiça. AgRg no HC n. 697.146/RJ, relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Sexta Turma, julgado em 15/2/2022, DJe de 21/2/2022.

⁹⁰⁹ CNJ. ARAÚJO, Valter; LANFREDI, Luis; MACHADO, Isabel (Coord.). **Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil**. Série Sistema Interamericano de Direitos Humanos, n. 1. Brasília: CNJ, 2021, pp. 57-58. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf.

(IRDR) que suspendeu a concessão das compensações penais por mais de um ano⁹¹⁰. A interpretação dada pelo STJ em relação ao IPPSC⁹¹¹ e a incidência do CNJ em sucessivas missões *in locu*⁹¹², combinadas com o *habeas corpus* n. 208.337⁹¹³ julgado pelo Min. Luiz Edson Fachin, contribuíram para sedimentar o acórdão do TJPE, reconhecendo a obrigatoriedade das medidas provisórias. Ainda que não resolva imediatamente a dificuldade de cumprimento integral, a tendência jurisprudencial das Cortes Vértice no sentido de afirmar a força vinculante das medidas provisórias da Corte IDH apoia a superação dos obstáculos interpretativos locais.

Considerando os obstáculos estruturais, que se relacionam a “como” implementar, o Conselho Nacional de Justiça, que se ocupa dos desafios administrativos da eficiência da administração da justiça, tem buscado construir caminhos para a operacionalização dos comandos interpretativos do STF e STJ. A edição da recomendação n. 123 pelo Plenário do CNJ⁹¹⁴ também reforça essa tentativa de pavimentar uma cultura e um discurso do Poder Judiciário que busque sustentar a importância do controle de convencionalidade. É importante admitir que nem tudo são flores. Nesse processo vivo de pavimentar uma cultura de controle de convencionalidade⁹¹⁵, há *backlashs*, contradições e questões muito centrais ainda não resolvidas por esses órgãos⁹¹⁶.

⁹¹⁰ CNJ. **Monitoramento de medidas provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao Complexo do Curado**. CNJ: Brasília, 2022.

⁹¹¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **AgRg no RHC n. 136.961/RJ**, Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 21/6/2022.

⁹¹² CNJ. **Monitoramento de medidas provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao Complexo do Curado**. CNJ: Brasília, 2022.

⁹¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MC no HC 208.337**. Rel. Min. Luiz Edson Fachin. DJ 19 dez 2022.

⁹¹⁴ CNJ. **Recomendação n. 123, de 07 de janeiro de 2022**. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de Direitos Humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/original/1519352022011161dda007f35ef.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2022.

⁹¹⁵ Conforme assevera André de Carvalho Ramos: “este controle de convencionalidade não pode se limitar a meramente citar o texto da convenção ou tratado de Direitos Humanos: urge que o Brasil, por meio do seu tribunal maior - o Supremo Tribunal Federal, - exercite um controle de convencionalidade aplicado, ou seja, que utilize a interpretação realizada pelos intérpretes finais dessas normas de tratados de Direitos Humanos que são os órgãos internacionais de Direitos Humanos instituídos por esses citados tratado”. *In*: RAMOS, André de Carvalho. Supremo Tribunal Federal brasileiro e o controle de convencionalidade: levando a sério os tratados de Direitos Humanos. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 104, p. 241-286, 2009

⁹¹⁶ O maior exemplo de dificuldade de implementação de sentença da Corte IDH se relaciona ao descumprimento da obrigação de investigar, processar e punir as pessoas responsáveis pelas desapareições forçadas, execuções extrajudiciais e tortura ocorridos no período da Ditadura Civil-Militar Brasileira, com base na invocação de um obstáculo jurídico interno incompatível com o Direito Internacional. Sobre o ponto, a Corte IDH alerta que “(...) *el control de convencionalidad debe ejercerse tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención, así como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concreto. Por las razones expuestas, la posición de no reabrir las investigaciones constituye un acto de evidente desacato de la obligatoriedad de las Sentencias de esta Corte, contrario a los artículos 67 y 68 de la Convención y al principio internacional de acatar sus obligaciones convencionales de buena fe*” (CORTE IDH. **Caso Herzog e outros vs. Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 30 de abril de 2021, §11-§12).

Sem dúvidas, a necessidade de enfrentamento de tais fantasmas é um desafio para que o Poder Judiciário consiga transpor o esforço discursivo de respeito aos Direitos Humanos para uma prática real e concreta de realização do controle de convencionalidade⁹¹⁷. De toda forma, não há como negar que a recente afirmação da obrigatoriedade das medidas provisórias da Corte IDH representa um passo importante na implementação de tais medidas.

5.4.2 A importância do CNJ para o fortalecimento da prestação jurisdicional no Sistema de Justiça Criminal

Em segundo lugar, ao longo do tempo, nota-se que o CNJ tem sido um *player* relevante na implementação das medidas. Conforme já destacado, uma das causas da imposição de tratamento degradante que gera ofensas à integridade física das pessoas privadas de liberdade se deve à cultura punitiva que permeia o Poder Judiciário, extremamente pressionado pela opinião pública. Nesse sentido, os criminólogos críticos contemporâneos têm refletido sobre o papel dos juízes no fenômeno do encarceramento em massa⁹¹⁸. Para Semer, há alguns fatores que influem nas mentalidades e nos contornos discursivos da média das decisões que seguem a lógica de prisões como regra (e não como *ultima ratio*), como:

O abandono da natureza contramajoritária da função em prol de uma atuação populista, a reboque da opinião cristalizada na classe média, a submissão autoritária a desembargadores, a intolerância em relação a quem viola valores convencionais, a simplificação da realidade, o pensamento etiquetador e, entre outros aspectos, a adesão da dureza da lei e ordem⁹¹⁹.

Como a superlotação se mostra um dos maiores problemas, os casos estudados indicaram que a política pública penitenciária nacional a ser desenvolvida não deveria se pautar apenas na ideia de estruturação de projetos e alocação de recursos para a ampliação de vagas nos estabelecimentos, mas na racionalização do uso da prisão como resposta estatal para a ocorrência de crimes. Isso requer a adoção de medidas que reduzam a porta de entrada e ampliação da porta de saída do sistema. Uma saída encontrada foi a criação do Programa “Fazendo Justiça” (inicialmente denominado Justiça Presente), desenvolvido em parceria entre a ONU (PNUD), DEPEN e o CNJ, com o objetivo de desenvolver uma política judiciária

⁹¹⁷ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 349.

⁹¹⁸ SEMER, Marcelo. **Sentenciando o tráfico: o papel dos juízes no grande encarceramento**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019, p. 299 *et seq.*

⁹¹⁹ *Ibid*, p. 288-289.

integrada à política penitenciária nacional, que pudesse fomentar a otimização da administração da justiça em relação ao Sistema de Justiça Criminal. O desenvolvimento de uma política judiciária não vem se mostrando uma tarefa simples. Afinal, os juízes possuem independência funcional (que é uma garantia de Direitos Humanos essencial e indispensável para o exercício da *jurisdictio*) para avaliação dos critérios de aplicação das normas processuais penais (relativas às prisões provisórias) e das normas penais (para avaliação do *quantum* de pena a ser aplicado a partir de uma análise individualizada das condutas em cada caso concreto).

Nos casos estruturais norte-americanos, verificou-se que a demanda pela estruturação de plano de ação, estabelecimento de metas e acompanhamento da implementação exigiu a nomeação de um “*special master*” - uma figura independente, que atua como uma *longa manus* do tribunal - criado com o objetivo de mediação, articulação e coordenação das partes, tendo em vista a tendência policêntrica desse tipo de processo e a sua demanda por monitoramento constante. Nos primeiros litígios estruturais colombianos, a ausência do *special master* resultou na atrofia de resultados. A partir da sentença T-025/2005⁹²⁰ sobre os deslocados internos, a Corte Constitucional Colombiana passa a empregar o *Consejo Nacional de la Judicatura* como o mecanismo responsável por exercer esse papel, o que favoreceu o impacto dos litígios estruturais⁹²¹.

Na experiência de processos estruturais brasileira, o STF ainda não identifica diretamente a existência de um *special master*, apesar de ter ferramentas para fazê-lo tanto por meio de uma comissão a partir de seu próprio regimento interno, como também por meio do CNJ, caso opte por mimetizar a experiência colombiana. Considera-se razoável que o CNJ assumira esse papel, tendo em vista o amadurecimento de seu propósito constitucional e a vocação para editar políticas judiciárias. Ainda que o STF não tenha expressamente reconhecido o CNJ (ou seus órgãos e estruturas internas) como *special master*, existe certo nível de experimentalismo jurídico nessa direção.

Na ADPF 347 e nos *habeas corpus* (HCs) coletivos prisionais sobre grupos em especial situação de vulnerabilidade, o DMF/CNJ tem sido convocado a prestar informações ao STF, sendo que, desde 2017, o Programa “Justiça Presente”, sucedido pelo “Fazendo Justiça”, tem desenhado as ações e propostas a partir das diretrizes emanadas das referidas decisões estruturantes. O primeiro eixo do programa versa justamente sobre as audiências de custódia:

⁹²⁰ COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T – 025 de 2005**. M.P. Manuel José Cépeda Espinosa. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-025-05.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

⁹²¹ GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010, p. 40.

projeto piloto desenvolvido no âmbito do DMF em 2015, que posteriormente foi nacionalizado por resolução do CNJ e legitimado em decisão cautelar no seio da referida ADPF⁹²². Conquanto a ADPF 347 se situe como uma arena para estruturação de política pública penitenciária, o DMF/CNJ tem sido convocado a articular, propor arranjos institucionais, planejamento, metas e mensuração de resultados. Dificilmente uma comissão regimental do próprio STF teria braços e pernas para a consecução do ambicioso desiderato. Portanto, a alocação dessa experiência no âmbito do DMF aproveita a convergência das funções de monitoramento, fiscalização e criação de políticas judiciais preexistentes para fortalecimento da eficiência e da otimização da prestação jurisdicional.

5.4.3 A criação da UMF e seu potencial de atuação como *special master* local da Corte IDH

Além do papel desempenhado pelo DMF, a experiência da criação da UMF como órgão de monitoramento no mesmo ambiente em que já maturava uma política judiciária sobre o sistema carcerário norteou o desenho das ações da unidade, na tentativa de fomentar a implementação das decisões interamericanas de forma integrada às políticas judiciais desenvolvidas. Essa estratégia se potencializa especialmente em relação às medidas direcionadas ao Poder Judiciário ou a uma pluralidade complexa de atores, entre as quais este também se inclui. De outro lado, a UMF tem menos incidência em relação aos pontos resolutivos direcionados aos outros atores, contribuindo, apenas, na articulação e envio de sugestões. É importante destacar que a própria resolução institutiva destaca que “a atuação da Unidade de Monitoramento e Fiscalização dar-se-á sem prejuízo das competências atribuídas aos demais órgãos integrantes da administração pública” (Resolução CNJ n; 364, art. 2º, §2º). Ou seja, a UMF não se posiciona (nem poderia) como “o” único órgão responsável pela implementação das deliberações interamericanas, mas se propõe a ser um órgão (sem prejuízo de outros), dentro do Poder Judiciário, criado como fonte catalisadora e canal de comunicação para que a implementação desejada entre Poder Judiciário Nacional e Internacional fosse fomentada.

Quanto às decisões da Corte IDH, a criação da unidade parece ser um caminho para que uma instância nacional assumira papel análogo ao do *special master*. Conforme referido nos capítulos anteriores, a UMF é um mecanismo nacional judicial de implementação⁹²³,

⁹²² CNJ. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição**. Brasília: CNJ, 2021, p. 27.

⁹²³ CNJ. LANFREDI, Luís Geraldo Sant’Ana; MACHADO, Isabel Penido de Campos. A criação da Unidade de Fiscalização e Monitoramento das deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do

especificamente desenhado para monitorar os casos pendentes de cumprimento na Corte IDH⁹²⁴. Nesse sentido:

A UMF tem por escopo promover (em conjunto com os demais envolvidos) o engajamento dos atores locais, coordenar esforços e propostas voltadas ao Poder Judiciário (sem prejuízo das gestões que o próprio Poder Executivo já articula no âmbito de suas atribuições), bem como estabelecer canais de consulta e participação da sociedade civil nos encaminhamentos e nas propostas formulados. Finalmente, o organismo deve gerir a sua capacidade de coletar informações como fonte autônoma, para apresentação de informes à Corte Interamericana. Dessa forma, o mandato do mecanismo tem buscado se estruturar a partir das condições essenciais elencadas para um efetivo mecanismo nacional de implementação, segundo os parâmetros indicados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos.²³² Somadas às capacidades e competências acima listadas, a UMF tem por missão a sistematização e divulgação dos parâmetros de Direitos Humanos desenvolvidos no âmbito do sistema interamericano para a promoção de uma cultura de controle de convencionalidade entre os juízes(as) e demais atores do sistema de justiça, o que inclui a proposta, a participação e o fomento às atividades de capacitação, com vistas ao aprimoramento sistêmico, em consonância com as obrigações internacionais assumidas⁹²⁵.

Até o momento, a Corte IDH tem sido cautelosa, considerando a UMF apenas como uma fonte independente de informações. De toda forma, como dito, a Res. CNJ 364/2021 permite ao órgão a assunção de alguns papéis, em especial no tocante aos pontos resolutivos direcionados ao Poder Judiciário⁹²⁶

No sistema prisional, a alocação geográfica da UMF no DMF/CNJ permite que, mesmo após o levantamento das medidas provisórias, se consiga seguir monitorando a situação prisional daqueles estabelecimentos, tal como realiza nos demais cenários carcerários. Tal vantagem permite que seja incorporada, de forma incremental, as soluções desenhadas na política pública penitenciária e na política judiciária geral.

5.4.4 As mesas dialógicas

Conselho Nacional de Justiça. *In*: PESSOA, Flávia Moreira (org). **Democratizando o acesso à Justiça**. Brasília: CNJ, 2022, p. 325. Sobre mecanismos nacionais de implementação, c.f. ONU. **National Mechanisms for reporting and follow-up: a practical guide to effective state engagement with international Human Rights Mechanisms**. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_PracticalGuide.pdf. Acesso em: 21 jun. 2021.

⁹²⁴ Vide também: BORGES, Thiago Carvalho. O monitoramento e fiscalização do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a relação heterárquica entre o direito internacional e o direito brasileiro. **Revista de Direito Internacional**, 2022, v. 19, n. 1, pp. 319-333, p. 324.

⁹²⁵ CNJ. LANFREDI, Luís Geraldo Sant'Ana; MACHADO, Isabel Penido de Campos. A criação da Unidade de Fiscalização e Monitoramento das deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. *In*: PESSOA, Flávia Moreira (org). **Democratizando o acesso à Justiça**. Brasília: CNJ, 2022, p. 129.

⁹²⁶ CNJ. **Resolução n. 364, de 12 de janeiro de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em: 03 mar. 2021.

A análise das respostas domésticas revelou também a dificuldade de formação de um programa de ação que engajassem os atores estatais envolvidos. Nesse sentido, o princípio da separação de poderes entre Executivo, Judiciário e Legislativo e a distribuição de competências entre os atores envolvidos nesses órgãos constituíram uma questão central que demandou mapeamento dos bloqueios e das instituições envolvidas. A saída procedimental encontrada, com alguma dificuldade de operacionalização, foi a criação de esferas de articulação interinstitucionais análogos às propostas das mesas dialógicas.

Conforme exposto no capítulo cinco, na situação de Urso Branco elegeu-se o antigo Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (CPPDDH, atual Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH) para acompanhamento das medidas. No IPPSC, houve a sucessiva criação de grupos de trabalho interinstitucionais no âmbito do GMF do TJRJ; em Pedrinhas, a articulação interinstitucional se movimentou em torno do Termo de Ajustamento de Conduta firmado (TAC); e no Complexo do criou-se o Fórum de Acompanhamento das Medidas Provisórias, presidido pelo Ministério Público Federal.

Na experiência brasileira, o caráter experimental desses espaços de articulação e de mediação e a tendência a criar mecanismos meramente *pro forma*, sem um método claro de execução e de mensuração de resultados, ainda é um desafio a ser superado.

A garantia de participação social e dos peticionários é sempre uma tensão diante da a que as instituições públicas dominem o espaço, com a construção de soluções que não partam da voz das vítimas. Por isso, os pontos resolutivos da Corte IDH sempre reforçam a necessidade de franquear aos peticionários o acesso à coleta de dados em campo e das informações sobre as providências adotadas (a partir da institucionalização de canais locais - e não apenas pelo processo interamericano).

5.5 O obstáculo da ausência de diagnóstico técnico sobre os problemas estruturais

Outro ponto de relevo, nos casos estudados, parte da ideia de que a responsabilidade internacional do Estado brasileiro (presentado pelo Poder Executivo federal) deriva de sua dificuldade em formular uma política pública penitenciária nacional, com a adesão dos estados. Essa atrofia das políticas públicas faz com que atribuição da Administração Pública sofra interferência do Poder Judiciário doméstico, por meio de determinações judiciais oriundas dos processos estruturais em curso (e.g. ADPF 347, os HCs coletivos que tramitam no STF e as próprias medidas provisórias prisionais).

A propósito, aliado à capacidade de desenvolver políticas públicas, a Corte IDH sempre salientou a importância da realização de diagnósticos prévios (pautando a ideia de decisões de políticas públicas baseadas em evidências) e a capacidade de avaliação, vale dizer, da mensuração de impacto dos projetos. Especialmente em relação à política penitenciária, já compreendida dentro da chave da segurança pública⁹²⁷, a recorrência do excesso de confiança no Direito Penal e no encarceramento por parte dos gestores públicos eleitos impacta nos resultados desenhados no âmbito dos processos estruturais. Por isso, ao amoldar a política penitenciária como política de segurança, é necessário incorporar a observação feita pela Corte IDH (e observada empiricamente nos casos estudados) no sentido de que a superlotação e a ausência de limites ao poder de punir são fatores geradores de insegurança pública e instabilidade sistêmica. Assim, uma política pública sustentável tem que se pautar em uma lógica que observa os limites orçamentários e estruturais do encarceramento como resposta institucional à ocorrência de crimes, para que ela não se perca em um paradoxo⁹²⁸.

5.6.1 A superlotação e a dificuldade de dimensionamento quantitativo da população prisional

Apesar de reconhecer ao Estado certa discricionariedade inicial para apresentar uma proposta para o enfrentamento da situação de grave risco, a Corte IDH vem impondo a exigência de elaboração de um diagnóstico técnico sobre os problemas estruturais existentes⁹²⁹.

A procura por um diagnóstico tem por objetivo induzir a sistematização, pelo estado, dos dados disponíveis sobre o sistema prisional, permitindo um mapeamento das informações que seriam necessárias para a qualificação da tomada de decisões sobre gestão prisional⁹³⁰.

⁹²⁷ FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política Penitenciária Nacional (1976-2018)**: arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 248.

⁹²⁸ LIMA, Raquel da Cruz. **Direito Penal dos Direitos Humanos**: paradoxos no discurso punitivo da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Campinas: CEI, 2018, p. 162.

⁹²⁹ C.f. “Nesse sentido, e tendo presente as condições verificadas pela delegação da Corte, o Tribunal considera necessário que, dentro dos próximos três meses, o Estado elabore um Diagnóstico Técnico e Plano de Contingência de reforma estrutural e de redução da superlotação e superpopulação no Complexo de Curado (par. 63 infra). Este plano deve prever a reforma de todos os pavilhões, celas e espaços comuns dos três centros de detenção do Complexo de Curado e a redução substancial do número de internos. A capacidade máxima de internos deve ser determinada em atenção aos indicadores concretos estabelecidos no artigo 85 da Resolução nº 09/2011 do CNPCP. 12 Este Plano e sua implementação deve ser monitorado pelo Fórum de Monitoramento das Medidas Provisórias e deve ser implementado em caráter prioritário” (CORTE IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 23 de novembro de 2016, § 21).

⁹³⁰ CIDH. **Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**. Washington: CIDH, 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64 31 Diciembre 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/es/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2019, p. 57 *et seq.*

A ausência de dados elementares confiáveis é um dos grandes problemas prisionais⁹³¹. A falta de transparência sobre esses dados, a deficiência de sistematicidade e os problemas de metodologia na coleta também são desafios ainda hoje existentes⁹³². A esse respeito:

(...) os avanços na produção de estatísticas prisionais dependem de maior transparência metodológica e da coordenação entre os órgãos que atuam do processo criminal até o fim do cumprimento da sentença e em relação à pessoa egressa. As bases de dados existentes hoje estão em fase de implantação e aprimoramento, e seus dados atendem primariamente às necessidades de quem os produz, e não às demandas da sociedade civil. Além disso, há dados conflitantes em diferentes bases que poderiam, até certo limite, serem unificadas, de modo a criar um corpus de dados que abranja todas as etapas da persecução penal⁹³³.

O caso Carandiru⁹³⁴ expôs, com clareza, que o descontrole sobre a contagem de pessoas privadas de liberdade gerava incerteza sobre o número real de vítimas do massacre⁹³⁵. Desde então, muitos esforços foram feitos para que as unidades penais efetivamente tivessem credibilidade na contagem e identificação das pessoas privadas de liberdade, com a centralização das informações a partir de sistemas instituídos pelo DEPEN, como o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) a partir de 2004 e o Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) a partir de 2011⁹³⁶. Atualmente, as informações coletadas sobre as Secretarias de Administração Prisional dos estados são alimentadas pelos gestores estaduais no referido sistema. O SISDEPEN é considerado a principal fonte de informações sobre a população prisional⁹³⁷.

Paralelamente a essa fonte, com base na Lei 12.403/2011, que incluiu o art. 289-A ao Código de Processo Penal (CPP), o CNJ criou o Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP), consistente em um sistema “(...) voltado ao registro das ordens de prisão decretadas

⁹³¹ FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018):** arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 245 *et seq.*

⁹³² *Ibid*, p. 248.

⁹³³ *Ibid*, p. 248.

⁹³⁴ MACHADO, Maíra; MACHADO, Marta. (org.). **Carandiru (não) é coisa do passado:** um balanço sobre os processos, as instituições e as narrativas 23 anos após o massacre. São Paulo: Acadêmica Livre, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13989>. Acesso em: 1o mar. 2020. Vide também: CIDH. **Relatório nº 34/2000, Caso 11.291**, Massacre do Carandiru vs. Brasil. 13 de abril 2000. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/99port/Brasil11291.htm>, Acesso em: 10 mar. 2020.

⁹³⁵ O número 111 é apontado como o quantitativo oficial, mas a ausência de rigor na contagem foi um problema observado na prática da gestão prisional da década de noventa, observada no caso do Carandiru.

⁹³⁶ FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018):** arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 196.

⁹³⁷ *Ibid*, p. 196.

pelas autoridades judiciárias no país”⁹³⁸. O BNMP produz informações sobre a existência de ordens de prisão em aberto (perspectivas de demandas de vagas) e os mandados cumpridos (prisões efetivadas)⁹³⁹. Esse sistema tem mostrado uma população prisional divergente da que é informada pelo SISDEPEN. A título ilustrativo, menciona-se que, em 04 de janeiro de 2023, o BNMP notificava população prisional de 878.721 pessoas privadas de liberdade custodiadas, adotando uma metodologia que exclui a prisão domiciliar, o monitoramento eletrônico, o regime aberto e as penas alternativas⁹⁴⁰.

Por sua vez, o SISDEPEN documentou população de 837.443 na última coleta de informações (jan.-jun. 2022), sendo que 661.915 pessoas estavam alocadas em estabelecimentos penais e 175.528 submetidas à prisão domiciliar (com ou sem monitoramento eletrônico). Em sua metodologia, o SISDEPEN não coleta dados sobre pessoas em regime aberto ou cumprindo penas alternativas. As divergências se justificam pelas diferentes opções metodológicas para a coleta de informações de cada sistema, além dos problemas de alimentação⁹⁴¹. Sobre este último problema, o CNJ tem efetuado inúmeras capacitações, combinadas com correições efetuadas em conjunto pelo DMF e Corregedoria Nacional de Justiça/CNJ, para o controle e monitoramento dessa base de dados. A proposta é de que, no futuro, possa existir integração mais significativa entre a base de dados do SISDEPEN e do BNMP⁹⁴², de forma que se tenha mais precisão sobre o quantitativo da população prisional, assim como possibilidade de avaliação dos dados desagregados, permitindo que o diagnóstico técnico seja mais preciso e permita traçar o perfil da população prisional para melhor instruir as diversas políticas penitenciárias.

Os dados quantitativos são essenciais para o dimensionamento da superpopulação, ao passo que as informações qualitativas, como sexo, raça, etnia, origem nacional, idade, entre outras, permitem instruir as políticas públicas destinadas a enxergar as discriminações, potenciais interseccionalidades e ações específicas para a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade. Inclusive, a Corte IDH tem exigido um olhar atento e políticas públicas

⁹³⁸ CNJ. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0**: Cadastro Nacional de Presos. Brasília: CNJ, 2018, p. 19. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/bnmp.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2021.

⁹³⁹ *Ibid.*

⁹⁴⁰ C.f. CNJ. **Cadastro Nacional de Pessoas presas do BNMP**. Disponível em: <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>. Acesso em: 04 jan. 2023.

⁹⁴¹ FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018)**: arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 247.

⁹⁴² *Ibid.*, p. 270.

específicas a esses grupos, o que pode ser confirmado a partir da recente Opinião Consultiva n. 29⁹⁴³.

5.5.2 As dificuldades sobre fluxo de mortes e tortura

Outro problema em relação ao diagnóstico técnico consiste na ausência de fluxos interinstitucionais para quantificação, controle e *accountability* das mortes violentas e não violentas ocorridas nos estabelecimentos estudados, bem como a ausência de fluxos sobre os encaminhamentos concretos realizados nos casos de denúncia de tortura. De forma geral, não há um sistema que registre os dados das pessoas que morrem nos estabelecimentos penais brasileiros, sendo que muitas informações são oriundas de planilhas elaboradas manualmente pelos próprios petionários. No Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM)⁹⁴⁴ do Ministério da Saúde há problemas na alimentação do registro sobre as mortes ocorridas em estabelecimentos penais. Aliás, as três medidas provisórias ainda vigentes mencionam o problema da subnotificação⁹⁴⁵. Não há uma regulamentação nacional sobre o tema, sendo que a forma como os dados são reunidos depende dos regulamentos prisionais estaduais⁹⁴⁶. Em geral, há normas locais que preveem o dever de notificar ao juiz da execução penal e o Ministério Público⁹⁴⁷.

A prática dos estados federados é diversificada e não há uniformização nacional de um fluxo específico para acompanhamento das investigações sobre *causa mortis* em prisões. Em geral, pela avaliação das medidas provisórias, as mortes violentas são tratadas no fluxo dos demais óbitos ocorridos extramuros (área criminal) ou pela área especializada em Direitos Humanos (quando há supervisão internacional em razão de medidas provisórias da Corte IDH). No caso do IPPSC, as mortes por causas não violentas seguem sem um diagnóstico específico sobre a causa no plano individual, apesar da existência de medidas e providências no âmbito da tutela coletiva da saúde. Não há uma rotina de informação aos familiares sobre o resultado das

⁹⁴³ CORTE IDH. **Enfoques diferenciados a respeito de determinados grupos de pessoas privadas de liberdade** (Interpretação e alcance dos artigos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 e 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e de outros instrumentos que concernem a proteção dos Direitos Humanos). Opinião Consultiva OC-29/22 de 30 de maio de 2022. Serie A No. 29.

⁹⁴⁴ Por exemplo, sobre o IPPSC, vide: SÁNCHEZ, Alexandra *et al.* Mortalidade e causas de óbitos nas prisões do Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, 2021.

⁹⁴⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁹⁴⁶ DAUMFEBACK, Valdirene. **Palestra no evento sobre as medidas provisórias da Corte IDH no Complexo do Curado**. Recife: Escola Judicial de Pernambuco, 18 ago 2022, (03:05:20). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0unWDSSEPhU>. Acesso em: 03 set. 2022.

⁹⁴⁷ *Ibid.*

investigações, sendo que as informações que se extraem dos atestados de óbito são genéricas e pouco conclusivas.

Ademais, a situação do IPPSC é bem interessante para destacar dois pontos que podem ser úteis em um exercício futuro para a construção de um fluxo: em primeiro lugar, a contagem das mortes deveria observar tanto as pessoas que morreram dentro da prisão, quanto aquelas que têm uma decisão judicial que determina a prisão em uma unidade, mas que, pela gravidade da situação, são temporariamente transferidas a um hospital (dentro do complexo prisional ou fora dele).

O problema estrutural, muito bem ilustrado no caso do IPPSC, ganhou relevo no curso da pandemia. A crise sanitária latente, enraizada na superlotação, transformou o ambiente carcerário nacional em um “barril de pólvora”⁹⁴⁸, com pouca transparência pública em relação aos dados de contágio e de óbitos durante os anos de 2020-2022. Desde o início, já em junho de 2020, organizações da sociedade civil enviaram um apelo urgente à Organização das Nações Unidas e também provocaram a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), com o objetivo de documentar o que está ocorrendo, mobilizar a opinião pública e requerer providências imediatas⁹⁴⁹. No curso da audiência pública sobre as medidas provisórias ainda vigentes (três prisionais e uma sobre o socioeducativo), a Corte IDH solicitou dados específicos sobre a questão de contágio e vacina⁹⁵⁰. O CNJ vem estruturando boletins⁹⁵¹ para monitoramento do tema, o que pode ser um primeiro passo para a viabilidade de acompanhamento próximo dos estabelecimentos que apresentam índices de letalidade muito acima da média.

Sobre o fluxo de tortura, é importante lembrar que as carreiras de agentes penitenciários atualmente são reconhecidas dentro do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), adquirindo o *status* de “policiais penais” a partir da Emenda Constitucional n. 104, de 2019. Nesse ponto, o Ministério Público Estadual pode estruturar a sua atuação no controle externo da atividade policial, incluindo a apuração de violência nas unidades prisionais eventualmente praticadas por policiais penais, seja para a averiguação do dever de respeito (não praticar atos violentos) e de garantia (em especial, relativo ao dever de intervir no caso de violência entre os

⁹⁴⁸ CONECTAS, IBCCRIM, ITTC *et al.* **Petição de apelo urgente à OEA**. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2020/06/Apelo-OEA-Final.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2020.

⁹⁴⁹ *Ibid.*

⁹⁵⁰ CNJ. ARAÚJO, Valter; LANFREDI, Luis; MACHADO, Isabel (Coord.). **Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil**. Série Sistema Interamericano de Direitos Humanos, n. 1. Brasília: CNJ, 2021, pp. 57-58. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf.

⁹⁵¹ *Ibid.*, p. 17.

próprios presos). Além de um efetivo fluxo para recebimento de denúncias, é importante a produção de dados, de forma a orientar medidas e recomendações a serem adotadas pelas unidades prisionais.

5.5.3 As dificuldades em relação à elaboração de um programa de ação

Outra exigência comum nas medidas provisórias estudadas refere-se à elaboração de um “plano” (programa de ação), tendo em vista que os problemas e os riscos detectados não são solucionados da noite para o dia. Por isso, as resoluções concessórias, em geral, tendem a provocar o estado a realizar um planejamento para o enfrentamento da situação.

Em sua primeira versão para a situação de Urso Branco, esse “plano” foi denominado de “pacto de melhorias”. Já na versão mais moderna dos casos ainda vigentes (Complexo do Curado e de Pedrinhas, bem como no IPPSC), a nomenclatura adotada foi a de “plano de contingência”. Esse percurso mostra um amadurecimento sobre os efeitos colaterais obtidos nas primeiras experiências. A perspectiva de “programa de melhoria do sistema penal” é ilustrativa da confiança de que a adequação arquitetônica e das condições de detenção dos espaços de privação de liberdade é apta a promover a dignidade dos presos. Assim como nos Estados Unidos nas décadas de 70 a 90, os litígios estruturais de reforma prisional tiveram o efeito colateral de gerar ampliação do encarceramento de pessoas, pois o aumento de vagas e a melhoria das condições de detenção traduziram-se em uma aposta insustentável de que o encarceramento pode ser uma solução para qualquer ofensa a bens jurídicos protegidos pelo Direito Penal. Essa situação, agregada a outros fatores externos (como o discurso de guerra às drogas), fez com que os Estados Unidos passassem a enfrentar uma situação de encarceramento em massa⁹⁵². No Brasil, a curva ascendente de encarceramento é observada a partir de 2006, em especial a partir do advento da Lei 11.343/2006.

Por isso, é possível inferir que a substituição de um “Pacto de Melhorias” por um “plano de contingência” mostra que, em alguma medida, a Corte IDH vem adotado uma perspectiva mais realista e reducionista. O atual *approach* é mais pragmático e focado no enfrentamento dos riscos decorrente de eventos (como rebeliões ou crises sanitárias) que geram elevada taxa de letalidade ou de ofensas à integridade física (por meio de relatos generalizados de tortura).

A nomenclatura de “plano de contingência” é emprestada das atividades de gestão

⁹⁵² ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação: racismo e encarceramento em massa**. São Paulo: Boitempo, 2018; ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2019, p. 162.

pública de riscos e da defesa civil⁹⁵³, ou seja, do planejamento estratégico adotado por agências públicas e/ou empresas privadas para enfrentamento de situações de emergência, diante da concretização de riscos ou eventos não desejados, ainda que previsíveis. No Brasil, a Instrução Normativa n. 02 de 20 de dezembro de 2016, o define como um “documento que registra o planejamento elaborado a partir da percepção do risco de determinado tipo de desastres e estabelece os procedimentos e responsabilidades”⁹⁵⁴.

(...) um Plano de Contingência caracteriza-se, assim, como uma expressão documental da proteção social e defesa civil, onde estão definidas as responsabilidades, ações setoriais e intersetoriais de um governo, envolvendo organizações da sociedade civil e a iniciativa privada, para atender a uma emergência. Implica, portanto, na (*sic*) união de esforços com segurança e estabilidade para proteger a vida, descrevendo ações com vistas à prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação dos danos como medidas fundamentais para a proteção de toda a população⁹⁵⁵.

O advento da pandemia da COVID-19, por exemplo, deu ensejo à elaboração de inúmeros planos de contingências para o enfrentamentos dos efeitos nos mais variados setores⁹⁵⁶.

A perspectiva de contingência também induz o imaginário a uma ideia de autocontenção, vale dizer, de redução de danos. O problema da nomenclatura adotada refere-se ao fato de esta representar um instrumento paliativo e transitório. É difícil pensar, nesse sentido, que um plano de contingências elaborado de forma pontual possa servir para a construção de soluções de problemas estruturais. Assim, há uma contradição ao verificar que as soluções que a Corte IDH espera não poderiam ser veiculadas em um plano de contingências propriamente dito.

A compreensão de que tal instrumento deve ser uma ferramenta harmonizada e integrada com a política pública⁹⁵⁷ geral conjuga a necessidade de resposta imediata a uma urgência, com o tangenciamento e a influência em soluções mais duradouras.

⁹⁵³ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Elaboração de Plano de Contingência**. Módulo de Formação. 1. ed., Brasília – DF. 2017. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/II---Plano-de-Contingencia---Livro-Base.pdf>.

⁹⁵⁴ BRASIL. **Instrução normativa MDR n. 36, de 04 de dezembro de 2020**. Disponível em: Instrução Normativa MDR n° 36 DE 04/12/2020 (normasbrasil.com.br). Acesso em: 02 dez. 2022.

⁹⁵⁵ NEGRI, Fabiana Luiza; DE JESUS, Edivane; KRÜGER, Tania Regina. **Planos de contingência em razão da pandemia de COVID-19**. Disponível em: https://cisama.sc.gov.br/assets/uploads/53b6e-textoplanosdecontingeecc82ncia_dssufsc1.pdf. Acesso em: 04 jan. 2021.

⁹⁵⁶ *Ibid.*

⁹⁵⁷ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Elaboração de Plano de Contingência**. Módulo de Formação. 1. ed., Brasília – DF. 2017, p. 17. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/II---Plano-de-Contingencia---Livro-Base.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2021.

5.5.4 A estruturação de um plano de contingência como uma política pública

Pelo disposto no subitem anterior, sustenta-se que o plano de contingência pode ser concebido como um conjunto de ações encadeadas em uma política pública customizada para a situação de risco, apta a incorporar os parâmetros interamericanos⁹⁵⁸, que podem ser pareados com uma política geral de enfrentamento aos problemas estruturais também existentes em outros estabelecimentos que não estão submetidos à supervisão internacional. Assim, a atuação dos tribunais, nesse caso, resulta em uma espécie de “UTI” das políticas públicas, que se deslocam do seu eixo natural de formulação no âmbito do Poder Executivo. Este, por sua vez, deve buscar enfrentar o problema de fundo, como também recuperar a sua capacidade e competência para a formulação da referida política.

O que se observou, de forma muito interessante, a partir da criação da UMF e do seu pareamento com o programa Fazendo Justiça (CNJ/DEPEN e PNUD), é que, em relação às medidas provisórias do Curado, IPPSC e Pedrinhas, o esforço recente tem enfatizado a tentativa de integração da política judiciária nacional com a política pactuada pelo estado em questão⁹⁵⁹. O plano de contingência se torna o esforço de executar as ferramentas já pactuadas (ex. audiências de custódias, monitoramento eletrônico, medidas para egressos) e a propositura da adesão a ferramentas nacionais que ainda não tinham sido pactuadas pelos Estados, juntamente com o desenho de ferramentas adicionais quanto às questões que não vinham sendo abordadas nas propostas do programa (como a questão do fluxo de mortes, de tortura e aplicação da compensação penal).

5.6 A tentativa de superação da fraqueza das ferramentas na fase de supervisão de cumprimento para mensuração dos resultados

Como mencionado no terceiro capítulo, o foco na produção de decisões fundamentadas e produzidas após o devido processo, com o contraditório das partes, fez com que o modelo de adjudicação adotado pela Corte IDH priorizasse a etapa de conhecimento, em detrimento das

⁹⁵⁸ Sobre os contornos desses parâmetros, c.f. ROSA, Paula Nunes Mamede. **A política penitenciária do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e seu impacto no ordenamento jurídico brasileiro**. 387 f. Tese (Doutorado em Direito Penal) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 271 *et seq.*

⁹⁵⁹ CNJ. ARAÚJO, Valter; LANFREDI, Luís; MACHADO, Isabel (*Coord.*). **Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil**. Série Sistema Interamericano de Direitos Humanos, n. 1. Brasília: CNJ, 2021, pp. 57-58. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf.

tutelas de urgência e do acompanhamento da implementação das decisões (fase de cumprimento da sentença e outras resoluções). Alguns tribunais, como a Corte Europeia, atribuem a outros órgãos o papel de acompanhar o cumprimento do que foi estabelecido⁹⁶⁰. No tratado interamericano não há qualquer menção à competência para supervisão de cumprimento das decisões (sejam elas resoluções de medidas provisórias ou sentenças de mérito). As competências expressas na CADH são as da tutela de urgência (art. 63.2), a cognitiva (art. 63.1) e a consultiva (art. 64).

Contudo, a Corte IDH construiu jurisprudencialmente a sua quarta competência⁹⁶¹, além daquelas previstas expressamente na CADH. Desde o caso Baena Ricardo, a Corte IDH estabeleceu a sua atribuição implícita para reter o monitoramento da supervisão de cumprimento⁹⁶². A partir de então, tem estabelecido um método para pressionar os estados ao cumprimento das sentenças. Isso envolve a exigência de informes periódicos, a abertura para que os petionários se manifestem, assim como organizações da sociedade civil, Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDHs) e outras instituições nacionais com atuação na etapa de implementação (como Defensorias, Conselho Nacional do Ministério Público e Conselho Nacional de Justiça), a convocação de audiências públicas e a publicação de resoluções que declaram o cumprimento ou não dos pontos resolutivos pendentes.

Essa supervisão foi se consolidando para acompanhar o cumprimento das sentenças de mérito, que adotavam a auspiciosa teoria da reparação integral (mais sofisticada do que a teoria da satisfação equitativa adotada no sistema europeu)⁹⁶³. Também passou a ser adotada nas medidas provisórias. Hodiernamente, a Corte IDH tem um setor (ainda que pequeno) reservado para acompanhar a supervisão de cumprimento das suas decisões.

A assunção do caráter tutelar, além de cautelar, das medidas provisórias vem demandando o emprego do método estrutural. Caso a corte opte por dar mais um passo, com o reconhecimento de um regime jurídico autônomo para tais medidas, nota-se a necessidade de alguns ajustes na forma como o tribunal se comporta em suas decisões.

A primeira demanda diz respeito a mais clareza do que se espera dos resultados. Inicialmente, a técnica estrutural devolve ao Estado o dever de realizar um diagnóstico para

⁹⁶⁰ HENNEBEL, Ludovic; TIGROUDJA, Hélène. **The American Convention on Human Rights: A Commentary**. New York: Oxford University Press, 2022, p. 1371.

⁹⁶¹ MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. **Curso de capacitação: controle de convencionalidade**. Brasília: ENFAM, 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Gk3VsLEn_y0&t=8s. Acesso em: 03 jun. 2022.

⁹⁶² HUNEEUS, Alexandra. Reforming the State from Afar: Structural Reform Litigation at the Human Rights Courts. **Yale Journal of International Law**, New Haven, n. 40, pp. 02-40, 2015, p. 11.

⁹⁶³ RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2022, p. 278.

que, na sequência, apresente um plano de ação construído a partir do diálogo com os atores envolvidos. Após cumprido esse primeiro exercício, faz-se necessário que a Corte IDH adote uma resolução que homologue ou organize as metas e os resultados esperados, aportando, também, os indicadores e os métodos para a sua mensuração. Esse ajuste prévio de metas mínimas possibilita mais clareza para a coleta e estruturação das informações pelo estado. Permite, também, melhor controle social paralelo da sociedade civil, para apresentação dos “relatórios-luz” (como ocorre nos sistemas de monitoramento de Direitos Humanos dos comitês de tratado da ONU, por exemplo). Ademais, é útil a adoção de um guia metodológico⁹⁶⁴ orientando a coleta de informações e quais os resultados esperados para um eventual levantamento das medidas. Ao analisar os casos brasileiros, encontra-se ausência de critérios e de uniformidade sobre quais os passos necessários para o levantamento da situação de grave risco. Ainda que tal questão não possa ser objetificada em um modelo fechado, a existência de mais clareza sobre os objetivos a serem alcançados permite mais mobilização dos atores locais em torno dos resultados.

Em segundo lugar, a forma como as medidas provisórias são expostas no sítio oficial ainda segue uma lógica de que as decisões de cada caso são unitárias e atomizadas. Contudo, o método estrutural pressupõe a existência de decisões em cascatas. A pluralidade de resoluções de medidas provisórias é a regra (e não a exceção). Por sua vez, se se observar o sítio do tribunal, as decisões só podem ser buscadas por países, em ordem cronológica, não sendo possível obter como elas se entrelaçam em cadeias com evolução sobre o cumprimento. Há esforços da Secretaria da Corte IDH para publicação de documento com sistematização⁹⁶⁵, mas não há uma plataforma em que se possa ver como as decisões se encadeiam no tempo e qual a evolução do cumprimento. Uma ideia a ser incorporada, que vem sendo muito bem trabalhada por outros mecanismos de monitoramento de Direitos Humanos, é o desenvolvimento de ferramentas *on-line* por meio de painéis como o SIMORE, que foi desenvolvido no Paraguai⁹⁶⁶ e posteriormente incorporado pela CIDH. Segundo Michelon:

⁹⁶⁴ COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário geral ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**: diretrizes para submeter relatórios. Genebra: 28 de julho de 1981. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/453883fa19.htm>. Acesso em: 14 jul. 2020

⁹⁶⁵ CORTE IDH. **Sistematización de las resoluciones sobre medidas provisionales emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos** (Arts. 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 27 del Reglamento de la Corte Interamericana). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/Sistematizacion.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2022.

⁹⁶⁶ MICHELON, Giovana. **O Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos**: repercussões em matéria de políticas públicas. 2021. Monografia (Bacharelado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021, p. 39.

(...) o SIMORE Interamericano foi instituído em 10 de junho de 2020, plataforma *online* que compila as recomendações formuladas pela Comissão. A ferramenta foi cedida pelo Paraguai, que desenvolveu a estrutura tecnológica do sistema em cooperação com a ONU, no ano de 2014.⁴¹ Trata-se de um mecanismo de transparência e participação, voltado ao fortalecimento do acesso à informação, acompanhamento e análise dos resultados alcançados pelos Estados e pela Comissão (CIDH, 2020; ROSA; AZAMBUJA; MICHELON, 2020, p. 189). O SIMORE Interamericano propicia um canal de intercâmbio de informações e experiências, pois permite que diferentes atores, incluindo peticionários, órgãos autônomos, organizações da sociedade civil e academia, comuniquem à Comissão sobre as medidas adotadas pelos estados para o cumprimento das recomendações ditadas, sendo um meio de democratização e prestação de contas à comunidade nacional e internacional sobre as ações e políticas implementadas, os desafios e os avanços na proteção dos Direitos Humanos nos países do hemisfério⁹⁶⁷.

A CIDH desenvolveu ainda uma plataforma de impacto⁹⁶⁸ que tem conferido mais transparência, sistematização e clareza sobre a evolução do cumprimento de suas recomendações. Essas ferramentas são passos iniciais para lidar com a fragmentação da etapa satisfativa, mostrando os contornos das pendências e os movimentos para a construção de medidas que, concatenadas, podem se materializar em políticas públicas, com resultados mensuráveis.

5.7 O alerta sobre a invisibilidade da perspectiva de raça e o risco de superficialização do enfrentamento de problemas estruturais por medidas provisórias

Finalmente, outro problema importante a ser pontuado diz respeito à forma como a questão racial ainda permanece com pouca visibilidade nos casos prisionais sobre medidas provisórias. Ao olhar para um país como o Brasil, que nunca realizou uma justiça de transição em relação à memória e à verdade das pessoas negras que foram escravizadas até o final do sec. XIX, a questão se apresenta como uma demanda firme e necessária, para superar o forçado discurso de democracia racial que, na verdade, perpetua como uma cultura de racismo velado⁹⁶⁹.

⁹⁶⁷ MICHELON, Giovana. **O Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos: repercussões em matéria de políticas públicas**. 2021. Monografia (Bacharelado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021, p. 39.

⁹⁶⁸ ROSA, Marina de Almeida; AZAMBUJA, Marcelo Andrade de; MICHELON, Giovana Lima. Quando matam um sem-terra: o papel da Comissão Interamericana de Direitos Humanos na promoção e defesa dos direitos de pessoas defensoras de Direitos Humanos no campo no Brasil (2000-2020). *In*: TEIXEIRA, Anderson; JAQUES, Marcelo Dias; COPELLI, Giancarlo (Org.). **Políticas públicas no Brasil: ensaios para uma gestão pública voltada à tutela dos Direitos Humanos**. Blumenau: Dom Modesto, 2021, p. 189.

⁹⁶⁹ A respeito: “(...) no marco da democracia racial, a percepção difundida do caráter racista do sistema penal nunca caminhou, portanto, realmente na contramão de qualquer tipo de projeto hegemônico. Ao contrário, como matéria controversa, sempre foi um item acompanhado de perto. Caminha pelo acostamento, por assim dizer. Muito atentas ao potencial subversivo inscrito nesse campo, as elites rechaçaram qualquer elaboração teórica que visasse atingir o centro vital de seu projeto” (FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão: o sistema penal e**

Por isso, uma série de intelectuais e defensores de Direitos Humanos vinculados ao movimento negro e à luta por Direitos Humanos tem enfatizado, no debate público nacional, que o quadro inconveniente do sistema prisional brasileiro tem que ser estudado como uma manifestação do racismo estrutural⁹⁷⁰, diante do impacto desproporcional suportado pela população negra⁹⁷¹.

O resgate dos processos estruturais norte-americanos demonstrou como as demandas coletivas de reforma prisional corresponderam a uma segunda geração de litígios estruturais capitaneadas pelo movimento negro, com o envolvimento, inclusive, de inúmeros coletivos históricos (NAACP, ACLU e outros). Ademais, o direito constitucional à igualdade foi um dos fundamentos-chave para permitir que os processos estruturais fossem submetidos às cortes federais norte-americanas, que, aos poucos, foram superando a doutrina do *hands off* e se abriram aos litígios estruturais coletivizados.

Ainda que o primeiro tratado internacional específico sobre Direitos Humanos seja a Convenção para a Eliminação de Toda forma de Discriminação Racial da ONU (1965) e que a luta contra a discriminação racial venha sendo reconhecida como um problema público internacional integrante da agenda nos séculos XX e XXI, o sistema regional interamericano demorou para aprovar uma convenção específica sobre o tema. A DADDH e a Convenção Americana contemplam o reconhecimento do direito à igualdade perante a lei e o dever de aplicar os direitos convencionais sem discriminação de qualquer natureza (inclusive a racial). E em casos recentes no Brasil, a Corte IDH adota uma interpretação evolutiva do art. 24, reconhecendo não apenas o direito à igualdade perante a lei, mas o direito à igualdade material, que envolve o dever de afastar o impacto discriminatório de normas aparentemente neutras⁹⁷². No caso da Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus⁹⁷³, a Corte IDH, inclusive, densificou essa análise, ressaltando o papel das discriminações interseccionais vinculadas à classe social, raça

o projeto genocida do Estado brasileiro. 2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5117/1/2006_AnaLuizaPinheiroFlauzina.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022, p. 41).

⁹⁷⁰ ALMEIDA, Silvío. **Racismo estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2019, p. 121.

⁹⁷¹ BORGES, Juliana. **Encarceramento em massa**. In: MOREIRA, Adilson. **Pensando como um negro**: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Contracorrente, 2019, pp. 120-121; BENEDITO, Deise. **A favelização do Complexo do Curado e a ilicitude da existência**: uma faceta das violações de Direitos Humanos no sistema penitenciário brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35875>. Acesso em: 07 ago. 2022. Ademais, menciona-se: RIBEIRO, Katiúscia Quirino. Violência do Estado, crise democrática e necropolítica. p. 244-256. In: FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira (Orgs.). **Rebelião**. Brasília: Brado Negro, 2020. Vide também: OLIVEIRA, Nathália; RIBEIRO, Eduardo. O massacre do negro brasileiro na guerra às drogas. **Revista Internacional de Direitos Humanos, SUR**, v. 15, n. 28, p. 35-45, out. 2018.

⁹⁷² CORTE IDH. **Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus vs. Brasil**. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 15 de julho de 2020. Série C, No. 407.

⁹⁷³ *Ibid.*

e sexo, entre outros, que atingem a população negra e pobre no Brasil⁹⁷⁴. No curso da pandemia, os homicídios de George Floyd, nos Estados Unidos, e de João Alberto Freitas, no Supermercado Carrefour do estado do Rio Grande do Sul⁹⁷⁵, mobilizaram uma forte agenda internacional pelo movimento do “*Black Lives Matter*”/ “*Vidas Negras Importam*”⁹⁷⁶. Nas sentenças de mérito, a Corte IDH logo passou a adotar sentenças com perspectiva de raça. Como exemplo, no sistema de justiça criminal, no Caso Acosta Martínez⁹⁷⁷, a Corte IDH condenou a Argentina por tolerar que seus agentes realizassem abordagens policiais com viés discriminatório, determinando a adoção de uma série de mecanismos para diagnóstico do problema.

Por sua vez, as tutelas de urgência ainda enfrentam certa restrição temática. Embora o grave risco possa atingir qualquer direito convencional, a Corte tem priorizado o direito à vida, à saúde e à integridade pessoal⁹⁷⁸. A CIDH (que faz a filtragem da maioria dos casos de urgência que ainda não estão submetidos à jurisdição da Corte IDH) também adota esse recorte com mais frequência⁹⁷⁹, conforme descrito no capítulo terceiro. Por isso, o direito à integridade física (vedação à tortura e tratamento degradante), à vida e à saúde normalmente não dá uma visibilidade tão direta à questão da discriminação racial, com a mesma musculatura dos parâmetros que vêm sendo desenvolvidos em relação ao artigo 24 da CADH (direito à igualdade). Em sua dimensão material, esse dispositivo demanda a demonstração do contexto geral e uma análise comparativa com um paradigma, o que, em geral, requer um juízo de avaliação mais aprofundado sobre o mérito. Como a porta de entrada das tutelas de urgência são formatadas na chave do direito à vida e à integridade, em geral há uma tendência a relegar a questão da igualdade para eventual análise sobre a responsabilidade internacional, que

⁹⁷⁴ GOMES, César de Oliveira. Proteção contra discriminação racial. In: BRAGATTO, Fernanda Frizzo. **O conteúdo jurídico dos Direitos Humanos: direitos civis e políticos nos instrumentos internacionais**. Brasília: DPU, 2022, p. 363.

⁹⁷⁵ OLIVEIRA, Rita *et al.* Termo de ajustamento de conduta em razão da morte de João Alberto Freitas no Supermercado Carrefour: um exemplo de boa prática institucional. **Revista da Defensoria Pública Da União**, n. 16, p. 265-269, 2022.

⁹⁷⁶ ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Promoção e proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais das pessoas africanas e afrodescendentes contra o uso excessivo da força e outras violações dos Direitos Humanos por agentes policiais**. A/HRC/47/5. Genebra, 2021. Disponível em: A_HRC_47_53_E_PORT.pdf (acnudh.org). Acesso em: 02 jan. 2021.

⁹⁷⁷ CORTE IDH. **Caso Acosta Martínez e outros vs. Argentina**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2020. Serie C, No. 410.

⁹⁷⁸ RIETER, Eva. **Preventing irreparable harm: provisional measures in International Human Rights Adjudication**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2014.

⁹⁷⁹ CIDH. 2018. **Resolução 3/2018: fortalecimento ao trâmite das medidas cautelares**. Washington: OEA, 10 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-18-es.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2020. Além disso, c.f. CARDOSO, Bárbara Picowska; MACHADO, Isabel Penido. **Promover, prevenir e reparar: as capacidades e limites do Sistema Interamericano de Direitos Humanos para as demandas da agenda de DESCA e Empresas**. In: FACHIN, Melina; ATCHABAHIAN, Ana Cláudia Ruy; PAMPLONA, Daniele (Coord). **Mulheres, Direitos Humanos e empresas**. São Paulo: Almedina, 2022, p. 179.

envolve a possibilidade de uma produção probatória mais extensa e um debate mais densificado. O problema reside no fato de os litígios prisionais terem se deslocado, nos casos brasileiros, para as tutelas de urgência. Assim, essa *shortcut* vem atropelando a possibilidade de discutir o racismo como um dos maiores problemas estruturais no Brasil, fonte de extrema letalidade e tortura⁹⁸⁰. Conforme alerta Almeida⁹⁸¹, a desconsideração da questão racial na análise de contextos violatórios que nitidamente têm impacto desproporcional na população negra tem, como efeito colateral, uma indesejada perspectiva “*colorblindness*” (neutralidade racial) que, associada a outros fatores, pode apoiar a perpetuação do encarceramento em massa.

Também há a destacar que os representantes dos peticionários, nas últimas audiências, têm pontuado⁹⁸² a questão. Da mesma forma, o tema vem sendo amplamente vocalizado nas audiências públicas sobre o “estado de coisas inconstitucional” no STF (ADPF e os *habeas corpus* coletivos correlatos), na voz de diversos representantes de familiares, da OAB, sociedade civil e Defensorias Públicas⁹⁸³. Por sua vez, as resoluções da Corte IDH seguem silentes sobre o impacto do racismo nas violências reportadas. A abordagem com perspectiva de raça não foi tratada, por exemplo, como justificativa para a compensação penal, tampouco na razão de decidir da Corte IDH nas últimas decisões do IPPSC, Pedrinhas e do Complexo do Curado.

Considerando que a Corte IDH necessita decidir com base em evidências e que não houve dilação probatória mais aprofundada sobre a composição racial da população prisional nos ambientes, uma saída para dar mais visibilidade à questão é a solicitação de dados sobre raça e cor da população naqueles ambientes. Diante do exposto, defende-se que a perspectiva de raça deveria ser mais bem visibilizada tanto nas resoluções da Corte em matéria de medidas provisórias, como também ser incorporada nos planos de ação a serem desenvolvidos pelo estado. Como exemplo, relembra-se que Deise Benedito⁹⁸⁴ discute sobre como a precariedade

⁹⁸⁰ BENEDITO, Deise. **A favelização do Complexo do Curado e a ilicitude da existência**: uma faceta das violações de Direitos Humanos no sistema penitenciário brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35875>. Acesso em: 07 ago. 2022.

⁹⁸¹ ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2019, p. 162.

⁹⁸² Vide, por exemplo: CORTE IDH. **Sustentação oral da representante dos peticionários Monique Cruz na audiência pública conjunta sobre as medidas provisórias brasileiras (48:00)**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ob0F7C7BkVo&t=7s>. Acesso em: 10 jun. 2021.

⁹⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sustentação oral de Elaine Paixão no habeas corpus coletivo n. 165704 do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/em-audiencia-publica-entidades-debtem-sistema-prisional-no-stf/>. Acesso em: 20 jun. 2021; STF. Sustentação oral de Monique Cruz no *habeas corpus* coletivo n. 165704 do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qThxg4a-uE8>. Acesso em: 10 jun. 2021.

⁹⁸⁴ BENEDITO, Deise. **A favelização do Complexo do Curado e a ilicitude da existência**: uma faceta das violações de Direitos Humanos no sistema penitenciário brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) -

das moradias impostas historicamente à população negra (tão bem retratada por Carolina Maria de Jesus em “Quarto de Despejo”⁹⁸⁵) resulta em uma tolerância estatal com alojamentos muito precários destinados à população negra em situação de prisão, ilustrando como a discriminação estrutural extramuros se traduz para o ambiente prisional. Assim, há providências concretas que podem ser indicadas nos pontos resolutivos de eventuais medidas provisórias da Corte, a partir da documentação de como o racismo se manifesta nesses contextos.

De toda forma, caso não seja possível o consenso entre as partes sobre esses aspectos ou se a profundidade da discussão demandar uma aprofundada dilação probatória, é interessante que a CIDH submeta à Corte IDH pelo menos uma ação de conhecimento sobre sistema prisional, para que o Brasil tenha, finalmente, um precedente apto a se aprofundar no art. 24 da CADH e nas violações a Direitos Humanos em ambiente prisional, enriquecendo os parâmetros interamericanos por meio de uma série de discussões e debates, com a atenção que o tema merece.

5.8 As medidas provisórias estruturais e um regime jurídico autônomo interamericano

Por fim, após o estudo das cinco experiências selecionadas nos capítulos quarto e quinto, foram documentados alguns problemas nos casos avaliados, que podem projetar um quadro mais amplo de reflexões sobre o comportamento da Corte IDH. Entre as questões levantadas, sobressaem-se: o risco de inchaço da janela das urgências, o desgaste pelo longo período de implementação com baixo grau de resolutividade das medidas determinadas, a superficialização da apuração sobre graves violações aos Direitos Humanos, a invisibilização das vítimas por meio da coletivização dos casos e a ausência de previsão normativa sobre o método estrutural.

Além da amplificação da jurisdição de urgência interamericana, houve certo nível de desgaste pelo longo período de supervisão, com baixo grau de resolutividade. Os casos que tiveram as tutelas de urgência já levantadas não conseguiram conter a perpetuação cíclica de violações, caracterizado pelo ambiente prisional degradante e superlotado. Todas as medidas provisórias prisionais estudadas perduraram longo período (algumas, inclusive, por mais de uma década, como é o caso da Penitenciária de Urso Branco e do Complexo do Curado), sem

Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35875>. Acesso em: 07 ago. 2022.

⁹⁸⁵ JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo: diário de uma favelada*. 8. ed., Série Sinal Aberto. São Paulo: Ática, 2005 *apud* BENEDITO, Deise. **A favelização do Complexo do Curado e a ilicitude da existência: uma faceta das violações de Direitos Humanos no sistema penitenciário brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35875>. Acesso em: 07 ago. 2022, p. 66.

que isso tenha repercutido em uma concreta apuração de responsabilidade internacional por meio do processo de conhecimento previsto no art. 63(1) da CADH. A situação de grave violação de Direitos Humanos conseguiu chegar à Corte por meio de um atalho (necessário e legítimo, justificado pela gravidade e urgência). Entretanto, o acesso à jurisdição cognitiva e reparatória desenhada pelo sistema não ocorreu em qualquer das situações estudadas. Ainda que venha a acontecer nos próximos anos, há uma distância temporal significativa, que coloca em xeque a capacidade de resposta institucional da Corte por meio de sua jurisdição contenciosa.

Há também uma preocupação qualitativa relativa ao risco de superficialização da abordagem, além do desgaste temporal, uma vez que as medidas provisórias adotam, para sua concessão, o critério *prima facie*. Ainda que o esforço argumentativo nas resoluções da Corte IDH a aloque em uma posição de boa prática internacional⁹⁸⁶, pela transparência dos critérios e ônus de desenvolvimento de fundamentação racional para a tomada de decisão, uma medida provisória não é comparável com a densidade e profundidade de uma sentença de mérito, que apura a responsabilidade internacional dos estados. O rigor e o compromisso de “*fact finding*” das sentenças dos tribunais internacionais fazem com que o provimento jurisdicional de mérito seja, *per se*, reconhecido como uma forma de reparação⁹⁸⁷. Assim, ao deslocar a resposta institucional da Corte para as resoluções de medidas provisórias em nome de uma aceleração do remédio, as vítimas perdem a chance de um resgate da verdade e da memória sobre as violências sofridas e o estado também perde a sua chance de exercer o devido direito de defesa e contraditório (caso algum ponto suscitado pelos petionários não seja amplamente reconhecido ou admitido nacionalmente). Há, portanto, uma inevitável superficialização da abordagem internacional sobre as violações, o que coloca em risco a “institucionalização da cultura do argumento”⁹⁸⁸, que é uma das virtudes que conferem a credibilidade dos tribunais internacionais regionais de Direitos Humanos.

Sobre a baixa resolutividade, o caráter genérico das medidas inicialmente determinadas (que é uma manifestação típica do método estrutural desde as experiências nacional norte-americanas) confia que o estado usará a sua margem de discricionariedade para desenhar um

⁹⁸⁶ RIETER, Eva. **Preventing irreparable harm**: provisional measures in International Human Rights Adjudication. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2014, p. 164.

⁹⁸⁷ A Corte IDH vem afirmando essa perspectiva em sua jurisprudência constante., c.f. CORTE IDH. Caso Neira Alegria *et al.* vs. Peru. **Reparações e custas**. Sentença de 19 de setembro de 1996. Serie C N. 29, §56. CORTE IDH. **Caso Gorioitía Vs. Argentina**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 382, §63. CORTE IDH. **Caso Girón y otro Vs. Guatemala**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de octubre de 2019. Serie C No. 390, §128.

⁹⁸⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano, 9. ed., São Paulo: Saraiva, 2019, p. 89.

programa de ação com as medidas necessárias para enfrentar a situação de risco. A ausência de uma força coercitiva tradicional para obrigar o cumprimento das medidas faz com que a Corte IDH dependa de outros focos de pressão (política da sociedade civil, dos órgãos nacionais como o CNJ, Poder Judiciário, Ministério Público, OAB e Defensorias) para que suas decisões sejam cumpridas. A baixa resolutividade e a demora para que os estados se organizem e movimentem a construção de soluções abalam a autoridade do tribunal internacional em seus poderes relacionados à cautelaridade das medidas provisórias de prevenção. Desde o ano de 2002 o tema carcerário praticamente monopolizou a jurisdição tutelar-cautelar da Corte Interamericana no Brasil, sendo que a adoção de medidas isoladas para alguns contextos violatórios nem sempre trouxe resultados significativamente positivos. Em alguns deles, inclusive, outras variáveis conjunturais fizeram com que o Brasil acelerasse a sua situação de encarceramento em massa, chegando à terceira população prisional do mundo, em números absolutos, apesar da existência de supervisão internacional ainda vigente em quatro contextos, além da declaração do estado de coisas inconstitucional pelo STF.

Quanto à ausência de previsão normativa sobre o método estrutural, o estudo dos casos demonstrou que, ainda assim, o fenômeno já é uma realidade consolidada na prática da Corte IDH. Essa constatação é espelhada na maioria das experiências nacionais, pois comumente o método estrutural se amolda a procedimentos com certo nível de flexibilidade, dispensando a rigidez de uma regulamentação muito pormenorizada. Dessa forma, não há necessidade prescritiva de reformas regulamentares. Em contrapartida, mesmo sem regulamentação, é útil reconhecer expressamente a inspiração nos processos estruturais nacionais – o que a Corte vem fazendo nas paradigmáticas decisões do Complexo do Curado e do IPPSC –, pois as reflexões acadêmicas podem apoiar o levantamento e a sistematização dos pontos em comum dessas experiências, a observação sobre os aspectos positivos e as estratégias de gestão processual, construindo orientações e diretrizes para que os atores envolvidos arquitetem as suas estratégias, propostas e resultados.

Mesmo com esses riscos aqui mapeados e as dificuldades enfrentadas, defende-se que o tribunal interamericano tem se mantido como uma arena importante e um ator que gera um movimento para a construção de propostas, tentativas e experimentações, instigando o estado a buscar soluções aos seus bloqueios institucionais por meio de uma gestão eficiente de crises e da implementação de políticas públicas com enfoque em Direitos Humanos. Em decorrência disso, algumas ideias voltadas para a mitigação dos problemas já delineados podem otimizar a prestação jurisdicional da Corte IDH.

Em um mundo de urgências, parece que o inchaço dessa janela espelha um retrato do tempo presente, cuja velocidade das violações e da circulação de notícias não consegue aguardar os modelos de resposta que artesanalmente foram projetados nos séculos XIX e XX.

O primeiro passo para o enfrentamento desses problemas detectados é o reconhecimento, conforme proposto no capítulo terceiro, da existência de uma categoria de medidas provisórias de natureza estrutural, ao lado das medidas provisórias propriamente cautelares e das medidas provisórias tutelares. Não se trata da substituição, mas da adição de mais uma espécie.

Na sequência, sustenta-se que as medidas provisórias estruturais se encontram, atualmente, em uma encruzilhada. Por um lado, o seu novo desenho abre caminho para a consolidação de um regime jurídico autônomo para tutelas de urgência⁹⁸⁹, dotado de sumariedade, consensualidade (por meio do método dialógico) e satisfatividade. Por outro, mesmo diante das novas demandas, ainda há espaço para que a Corte IDH as sustente com o mesmo caráter acessório ao procedimento interamericano de apuração de responsabilidade internacional principal, mantendo o tratamento conferido às demais espécies de medidas provisórias. Em ambos os caminhos a serem seguidos há a tendência a certo inchaço no sistema de supervisão de cumprimento das medidas provisórias.

Na primeira proposta, ainda que haja um alargamento da via das urgências, pavimentase uma possibilidade procedimental de dar encerramento à demanda, com a satisfação da pretensão das partes e a rigidez dos critérios da janela das urgências. Com um regime jurídico autônomo, as medidas provisórias estruturais só são levantadas após a homologação de um acordo de solução amistosa que passe por uma supervisão de cumprimento capaz de mensurar e avaliar os resultados estabelecidos como meta em um programa de ação.

Já a segunda opção, que conserva o caráter acessório de todas as espécies de medidas provisórias (estruturais ou não), ainda as mantém dependentes de um processo cognitivo principal, demorado e desgastante, sem dar vazão a uma resposta institucional que muitas vezes já adota medidas satisfativas (como a compensação penal), sem se assumir como tal. Nesse caso, as medidas provisórias são levantadas assim que controlada a situação de grave risco, sem prejuízo de avaliação da responsabilidade internacional em um momento futuro longínquo, imprevisível e distante. É o que ocorreu nos ciclos de medidas provisórias de Urso Branco e Araraquara.

⁹⁸⁹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **O regime jurídico autônomo das medidas provisórias de proteção**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017, p. 91.

Nesse ponto, é possível inferir, observando o desgaste político⁹⁹⁰ que as medidas provisórias dessa natureza geram aos seus estados⁹⁹¹, que a hesitação da Corte IDH em reconhecer a existência de um regime jurídico autônomo e satisfativo para algumas de suas tutelas de urgência se deve à habitual tendência à autocontenção dos tribunais internacionais. Esse comportamento é ainda mais marcante nos casos em que o órgão internacional se manifesta em tempo real, no curso de uma violação. Quando um pronunciamento se ocupa do tempo presente, os tribunais enfrentam o risco de se posicionarem no epicentro das tensões políticas conjunturais. Por isso, as medidas provisórias sempre foram uma fonte de preocupação e cautela desde os primeiros tribunais internacionais, pois podem trazer consigo um *backlash* que afeta a estabilidade, sustentabilidade e sobrevivência da institucionalidade de uma corte internacional⁹⁹².

A observação das situações de Urso Branco, Araraquara, Curado, IPPSC e Pedrinhas permite abstrair aspectos positivos sobre a adoção do método estrutural e a sistematização de um regime jurídico autônomo para esse tipo de medidas provisórias. No longo percurso dos casos estudados, apurou-se que a disputa não se dá sobre a existência de uma situação de violação aos Direitos Humanos. Há consenso entre as partes sobre a situação generalizada e sistemática de tratamento degradante às pessoas privadas de liberdade, ocasionada por múltiplos fatores e bloqueios das instituições nacionais. Por isso, algumas soluções e ferramentas construídas por meio do procedimento interamericano, a partir de tal regime autônomo, permitiram ao estado se dedicar, em diálogo com os demais atores, à construção de um plano de ação.

Conforme registrado no capítulo terceiro, as medidas provisórias estruturais já são uma realidade no procedimento interamericano, que impactam tanto na primeira decisão concessiva, quanto nas resoluções em cascata que dela se desdobram, com a estruturação de uma fase de

⁹⁹⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, 19. ed., São Paulo: Saraiva, 2021, p. 483.

⁹⁹¹ É importante fazer uma ressalva sobre o desgaste político que pode decorrer dos holofotes internacionais em relação a uma determinada violação a Direitos Humanos. Nesse ponto, reconhecemos que esse efeito é difícil de ser mensurado e, muitas vezes, depende da capacidade dos petionários e da sociedade civil de pautar o tema perante a mídia e a opinião pública. Contudo, há várias situações em que a mobilização em torno de tribunais internacionais e/ou organismos quase-judiciais causaram incômodo ao Estado, aos governantes e/ou instituições nacionais responsáveis. Como exemplo, mencionamos o impacto causado pela concessão da medida interina pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU no caso Lula, nos recorrentes questionamentos da política de proteção aos direitos indígenas e ambientais após a submissão de demanda ao Tribunal Penal Internacional questionando o ex-Presidente Jair Messias Bolsonaro. Além disso, destaca-se também o efeito negativo da concessão de medida cautelar no caso Belo Monte. De toda forma, para que esse efeito não seja superestimado, destaca-se que o fato de o Estado se sentir politicamente pressionado em relação a determinados temas não significa, necessariamente, que será imposta uma sanção internacional ou uma consequência negativa.

⁹⁹² MILES, Cameron. **Provisional measures before International Courts and Tribunals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 76-77, 288-293.

supervisão de cumprimento que conta com a participação de vários atores: petionários, estado demandado, instituições que se articulam em *amicus curiae* e outros órgãos que se manifestam como fontes independentes, como a UMF/CNJ.

Nos processos estruturais, o enfoque sobre a reconstrução dos fatos é reduzido (critério de apreciação *prima facie*), com a ampliação das ferramentas para a construção e supervisão da implementação das soluções consensuadas entre as partes, a serem finalizadas com a avaliação de resultados mensuráveis e a homologação de um acordo de solução amistosa.

Na perspectiva normativa, a assunção da existência de um regime jurídico autônomo das medidas provisórias não é, propriamente, uma grande novidade a demandar reforma na convenção ou mesmo no regulamento da Corte IDH. Ainda que alguns ajustes possam ser feitos, o que se percebe é a necessidade de reconhecimento de uma situação fática e alguns ajustes no discurso e nos argumentos empregados até então, com a adoção de diretrizes mais claras sobre o que é e o que se espera de uma medida provisória.

Nesse sentido, todos os contextos analisados contêm resoluções concessórias que repetem as seguintes máximas contrastantes: “as medidas provisórias têm um caráter tutelar, além de cautelar”⁹⁹³ e “a adoção da decisão não significa a antecipação de um julgamento de mérito”⁹⁹⁴. Ora, o caráter tutelar, que confere a proteção efetiva ao direito ofendido, não é uma antecipação do julgamento de mérito? Em situações como as medidas provisórias sobre o Complexo do Curado e do IPPSC, em que a Corte IDH determina a aplicação de compensação penal (nitidamente satisfativa), resta difícil sustentar a natureza dessa medida se não por uma antecipação de uma reparação satisfativa para eliminar ou mitigar a situação de grave risco.

⁹⁹³ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002, §9º; CORTE IDH. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de julho de 2006, §5º; CORTE IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Ordem Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de novembro de 2014, §4º; CORTE IDH. **Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil**. Medidas provisórias, Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017, §4º. CORTE IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de maio de 2014, §4º.

⁹⁹⁴ CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002, §10; CORTE IDH. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de julho de 2006, §7º; CORTE IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Ordem Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de novembro de 2014, §9º; CORTE IDH. **Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil**. Medidas provisórias, Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 31 de agosto de 2017, §9º. CORTE IDH. **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de maio de 2014, §9º.

Ao incorporar o caráter tutelar nas medidas provisórias, a Corte IDH supera o paradigma do caso da Fábrica de Chórzow⁹⁹⁵ nos tribunais internacionais, sobre a vedação de antecipação do julgamento de mérito. E assim o faz seguindo a tendência à cognição sumária e célere das experiências processuais de jurisdições nacionais de vários países, inclusive do próprio Brasil. Trata-se de uma evolução do processo interamericano para que ele se ajuste ao seu tempo e otimize a sua capacidade de resposta.

O mesmo raciocínio se aplica à possibilidade de assunção da adoção do método estrutural, que se mostrou tão útil no exercício dialogado de construção de soluções nas jurisdições abordadas no primeiro capítulo. Como o levantamento das medidas provisórias estruturais deve pressupor o desenho de um plano de contingência construído de forma dialogada e a demonstração de resultados que afastem a situação de grave risco, o ideal é que o levantamento das medidas seja condicionado à realização de um acordo de solução amistosa, com monitoramento de resultados mensurados por meio de indicadores estabelecidos pela Corte IDH. Alternativamente, caso não seja possível o acordo entre as partes, a CIDH deve priorizar a submissão da demanda de conhecimento à Corte IDH, para que se proceda à apuração dos fatos por meio do devido processo interamericano previsto na CADH. Cançado Trindade defende, inclusive, que o mero descumprimento de medidas provisórias (ainda que não haja violação em relação ao mérito) constitua, *per se*, hipótese de responsabilidade internacional por violação à garantia do art. 63(2) da CADH.

Assim, entende-se que, na atualidade, a Corte IDH adota medidas provisórias estruturais que ainda se assumem como acessórias e dependentes de um processo principal, apesar de já serem notados alguns momentos de ousadia jurisdicional, com a adoção de medidas de cunho satisfativo. É importante destacar que a consolidação do regime jurídico autônomo é uma oportunidade tanto para as vítimas (de ter uma resposta em prazo mais razoável que o habitual, diante da extrema gravidade e risco), como também para o próprio estado demandado, que sofre pressão para se organizar para responder à situação e, com essa oportunidade, ter chances de colher os frutos e aprendizados de uma potencial resposta eficiente a uma crise. Os processos estruturais, mesmos desgastantes, rompem com a lógica habitual da litigiosidade, para a ideia de um enfoque pautado na consensualidade.

A vantagem de estudar as experiências já vivenciadas (e as que estão em andamento) é justamente para tentar compreender possíveis caminhos. A partir de uma supervisão internacional, o estado pode aprender a fortalecer suas capacidades institucionais de estruturar

⁹⁹⁵ MILES, Cameron. **Provisional measures before International Courts and Tribunals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 66.

respostas eficientes, que sejam aptas a gerar o levantamento da medida adotada (objetivo político). Ademais, essas respostas permitem a identificação e incidência nos bloqueios institucionais mais profundos que perpetuam as violações (objetivo substancial, de buscar enfrentar a situação de crise, valendo-se de sua capacidade de adoção de medidas).

CONCLUSÃO

Em minha epígrafe, trouxe a voz do poeta manauara Thiago de Mello, a partir dos versos que tinham sido estampados nas paredes de uma cela na qual ele fora alocado, no período em que foi arbitrariamente privado de liberdade. A partir dos seus versos e das vozes de tantas vítimas, essa tese foi pensada, escrita, debatida, amadurecida e revisada no período da pandemia. Por isso se encaixa em um tempo e um espaço no qual todos nós fomos demandados a olhar o presente: com angústia, com medo, com firmeza, com ideias. Fez escuro, sim. Mas cantamos. Sempre me encantei pelo resgate histórico que as sentenças da Corte IDH proporcionam em relação às violências pretéritas que feriram o espírito de dignidade e humanidade compartilhado em nossa consciência coletiva. Também me impressiono com o potencial impacto das sentenças e das reparações integrais para o debate público sobre os nossos projetos de futuro. Contudo, fiz uma escolha consciente de não trabalhar com as paradigmáticas sentenças. A opção foi um sacrifício, justificado pela necessidade imperiosa de responder a uma questão central proposta: como enfrentar as situações prisionais brasileiras de urgência e grave risco que geram gravíssimas violações aos direitos humanos e que batem às portas da Corte IDH?

O recorte proposto em relação às resoluções de medidas provisórias me permitiu equalizar a memória do passado e a esperança prospectiva para pensar sobre o presente, que nos impõe um compromisso de enfrentamento imediato dos riscos de danos irreparáveis em contextos de emergências. A seguir, os pontos conclusivos podem ser sintetizados em dezesseis tópicos que seguem o seguinte encadeamento lógico:

1. Inicialmente, observamos que as jurisdições nacionais de Estados Membros da OEA (Estados Unidos da América, Colômbia, Argentina e Brasil) consolidaram a técnica oriunda dos processos estruturais para lidar com casos envolvendo situações de colapso em determinados espaços prisionais.
2. A adoção dos processos estruturais vem sendo uma forma de lidar com litígios estratégicos sobre problemas públicos complexos, provocados por atores da sociedade civil. A principal finalidade é o fortalecimento das capacidades institucionais do Poder Executivo para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, a partir de uma articulação policêntrica provocada na arena judicial⁹⁹⁶ e implementada a partir de

⁹⁹⁶OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **From rights to remedies**: structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions. New York: Open Society Foundation, 2013.

experiências de tentativa e erro, sob uma supervisão sistematizada de decisões em cascatas do Poder Judiciário.

3. O método desenvolvido nas jurisdições internas vem sendo incorporado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos para enfrentar as graves violações a direitos humanos e garantir a não-repetição.
4. O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIDH) se moldou para atender às funções de promoção, prevenção e reparação a graves violações de direitos humanos. O processo de conhecimento para a apuração de responsabilidade internacional do estado deveria ser o eixo central da atuação do tribunal. Além de garantir uma resposta definitiva às vítimas, a sentença interamericana tem potencial de causar grande impacto simbólico, inclusive com o resgate à memória e à verdade sobre o ocorrido. Através dos seus julgamentos definitivos, a Corte IDH almeja fomentar a solução pacífica das controvérsias, na esperança de diminuir paulatinamente o nível de violência nos conflitos entre as partes. Ao lado da tutela contenciosa, coexistem a via consultiva (que edita pareceres com diretrizes interpretativas sobre os instrumentos do sistema) e o regime das tutelas de urgência (de caráter excepcional, com o fim de conferir proteção à pessoa em face de situações de grave risco).
5. Partindo do modelo ideal insculpido no marco convencional, sustentamos que o tema-problema da tese sinaliza para uma mudança de paradigma. Nesse sentido, formulamos a hipótese de que a função de prevenção⁹⁹⁷ dos direitos humanos, que é o fundamento basilar das medidas provisórias, fez com que o seu regime jurídico reivindicasse uma maior autonomia e um maior grau satisfativo, o que torna problemática a sua posição como mero apêndice do procedimento de conhecimento principal, trazendo-lhe.
6. A partir desta inquietação, propusemos a classificação das medidas provisórias interamericanas em uma nova tipologia distribuída em três categorias: (a) as meramente instrumentais; (b) as comuns ou ordinárias; (b) e as extraordinárias ou estruturais.
7. As medidas provisórias estruturais enfrentam uma execução complexa e, em geral, tem uma dimensão coletiva, em relação aos seus beneficiários. São empregadas nos casos de violações massivas e generalizadas, cuja resposta estatal requer a adoção imediata de políticas públicas e articulação de vários atores em mesas dialógicas, demandando uma aproximação interinstitucional.

⁹⁹⁷ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. The Evolution of Provisional Measures Under the Case-Law of the Inter-American Court of Human Rights (1987-2002). *Human Rights Law Journal*, Kehl, v. 24, n. 5-8, p. 162-168, 2003.

8. Para responder ao questionamento sobre a forma como a Corte IDH se comporta em relação às situações de risco, empregamos um método de pesquisa exploratória combinado com o estudo de casos relativos aos cinco contextos prisionais em que a Corte IDH outorgou medidas provisórias em relação ao Brasil: a situação da Penitenciária de Urso Branco, a da Penitenciária de Araraquara, a do Complexo Penitenciário São Luís (anteriormente Pedrinhas), a do Complexo Penitenciário do Curado e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.
9. O estudo de casos partiu das situações que deflagraram a urgência e o grave risco de dano irreparável. Na sequência, foi realizada a descrição sobre o formato do procedimento empregado, os contornos das resoluções concessórias de medidas provisórias e das decisões em cascata sobre a supervisão de cumprimento, as dificuldades, o papel dos atores envolvidos e os efeitos colaterais observados ao longo do tempo. Os principais problemas estruturais que conformaram a situação de grave risco foram a superlotação, a precariedade da estrutura dos estabelecimentos e das condições sanitárias, as elevadíssimas taxas de letalidade e de violência intramuros.
10. Após a descrição de cada contexto, a análise crítica dos casos estudados permitiu traçar como a Corte IDH tem incorporado e desenvolvido essa nova forma de adjudicação estrutural nas tutelas de urgência, para lidar com os casos prisionais brasileiros, o que traz alguns riscos e potencialidades.
11. Como riscos, aponta-se o temor de desprestigiar a etapa de conhecimento e a oportunidade de documentar a memória e a verdade sobre as violações ocorridas, a partir da amplificação da perspectiva das vítimas e da densificação sobre o sentido e alcance dos direitos consagrados internacionalmente. Como exemplo, pontua-se que o deslocamento do debate prisional para as tutelas de urgências pode ser uma das causas para a invisibilização do problema estrutural consistente na discriminação racial estrutural imposta às pessoas privadas de liberdade. O hiperfoco no direito à vida, à integridade e ao enfrentamento da superlotação (mensurada por dados objetivos) tem dificultado a abertura para pautar discussões sobre a interpretação evolutiva ao direito à igualdade material (CADH, art. 24) no âmbito das medidas provisórias. Esse é um exemplo sobre o risco de superficialização da abordagem, que gera perdas importantes ao debate público internacional sobre a estruturação de políticas públicas com perspectiva de raça.
12. Ademais, nota-se que a porta de entrada da jurisdição da Corte IDH está inflada de expectativas, mas segue precarizada em relação ao emprego de ferramentas apropriadas

para monitorar a implementação e os resultados iniciais de uma política pública, até que ela se torne capaz de mitigar e afastar a situação de grave risco, propiciando o levantamento da supervisão internacional.

13. Indica-se, como potencialidade, a necessidade de investir em recursos como painéis de monitoramento, estruturação de plataforma de impacto e adoção de uma metodologia de mensuração de metas e resultados.
14. Finalmente, relembramos que o título da presente tese faz um trocadilho com uma frase que é presente em todas as decisões estudadas, segundo a qual as medidas provisórias possuem um caráter tutelar, ademais de cautelar.⁹⁹⁸ Essa ousada combinação de atributos traz luzes e sombras à janela das urgências.
15. As “sombras da cautela” decorrem do fato de a Corte IDH ainda insistir para que as medidas provisórias estruturais sejam acessórias e dependentes de uma ação de conhecimento principal para a solução definitiva do litígio, não assumindo de forma clara que o enfrentamento dos bloqueios institucionais instiga a antecipação da solução de mérito.
16. Já as “luzes da tutela” se referem à tendência de sedimentação de um regime jurídico autônomo para a construção de respostas institucionais no âmbito das tutelas de urgência, marcado pela incorporação da técnica dos processos estruturais, fortalecimento das ferramentas de supervisão de cumprimento, indução à adoção de políticas públicas com perspectiva de direitos humanos, abertura ao policentrismo, ao engajamento das instituições nacionais, da participação social e da academia, da busca por soluções consensuadas e uma maior capacidade de prontidão na reação dos atores relevantes para o enfrentamento das crises que culminam em graves violações aos direitos humanos.

⁹⁹⁸ Entre outros, c.f. por exemplo: CORTE IDH. **Assunto do Presídio Urso Branco com respeito ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002, §9º; CORTE IDH. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil**. Medidas provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de julho de 2006, §5º.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio; Dias, Camila Nunes. Cronologia dos "Ataques de 2006" e a nova configuração de poder nas prisões na última década. **Revista Brasileira De Segurança Pública**, v. 10, n. 2, 2006. Disponível em: <https://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/698>. Acesso em: 20 nov. 2022.

ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação: racismo e encarceramento em massa**. São Paulo: Boitempo, 2018. 180 p.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2019. 162 p.

ANDRADE, Érico; NUNES, Dierle. Os contornos da estabilização da tutela provisória de urgência antecipatória no Novo CPC e o mistério da ausência da formação da coisa julgada. *In*: DIDIER JR., Freddie; MACEDO, Lucas; PEIXOTO, Ravi (coord). **Procedimentos especiais, tutela provisória e direito transitório: novo CPC doutrina selecionada**, v. 4. Salvador: Jus Podivm, 2015, p. 69-99.

ARAÚJO, Carlos Eduardo Moreira. Da casa de correção da corte ao Complexo Penitenciário da Frei Caneca: um breve histórico do sistema prisional no Rio de Janeiro, 1834-2006. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 1, p. 147-161, 2007.

ARAUJO, Luiz Henrique Diniz. **O ativismo judicial e seus limites**. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justiça da Nação. **Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus**. Buenos Aires, 3 de Mayo de 2005. Disponível em: <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf#>. Acesso em: 1º dez. 2018.

ARRIGHI, Jean Michel. **OEA: Organização dos Estados Americanos**. São Paulo: Manole, 2004. 200 p.

AZEVEDO, Júlio Camargo. O processo estrutural como instrumento adequado de controle de políticas públicas: uma análise empreendida à luz das experiências jurisdicionais argentina, colombiana e brasileira perante a crise do sistema prisional. **Revista de Processo Comparado**, São Paulo, v. 6, p. 49-79, jul/dez. 2017.

BADARÓ BANDEIRA, Maria Márcia; CAMURI, Ana Cláudia; NASCIMENTO, Aline Ribeiro. Exame criminológico: uma questão ética para a psicologia e para os Psicólogos. **Mnemosine**, v. 7, n. 1, p. 27-61, 2011.

BAZÁN, Victor. Justicia, política y búsqueda de mayor transparencia en Argentina. *In*: BAZÁN, Victor; FUCHS, Marie-Christine. **Justicia constitucional y derechos fundamentales: Justicia y política en América Latina**. Berlim: Konrad Adenauer, 2018, p. 01-45.

BENEDITO, Deise. **A favelização do Complexo do Curado e a ilicitude da existência**: uma faceta das violações de direitos humanos no sistema penitenciário brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35875>. Acesso em: 07 ago. 2022.

BENITO, Elizabeth Odio. De la interpretación de normas al cambio social: los tratados de derechos humanos como instrumentos vivos a la luz de la realidad. *In*: CORTE IDH (org.). **Diálogo entre Cortes Regionales de Derechos Humanos**. San José: Corte IDH, 2020, p. 109-115.

BERISTAIN, Carlos Martin. **Diálogos sobre la reparación**: que reparar en los casos de violaciones de derechos humanos. San José da Costa Rica: IIDH, 2010. 530 p.

BIBLIOTECA NACIONAL. Diário de Notícias. Rio de Janeiro, 02 de setembro de 1942, p. 3. Disponível em: http://memoria.bn.br/pdf/093718/per093718_1942_06100.pdf. Acesso em: 05 jun. 2021.

BORGES, Juliana. Encarceramento em massa. *In*: MOREIRA, Adilson. Pensando como um **negro**: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Contracorrente, 2019, pp. 120-121.

BORGES, Thiago Carvalho. O monitoramento e fiscalização do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a relação heterárquica entre o direito internacional e o direito brasileiro. **Revista de Direito Internacional**, v. 19, n. 1, pp. 319-333, , 2022, p. 324.

BRAGA, Jorge Paulo de Freitas. **Urso Branco**: a porta do inferno. Porto Velho: ABG, 2006.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. **Série Ação Parlamentar**, n. 384. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

_____. **Instrução normativa MDR n. 36, de 04 de dezembro de 2020**. Disponível em: Instrução Normativa MDR nº 36 DE 04/12/2020 (normasbrasil.com.br). Acesso em: 02 dez. 2022.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Elaboração de Plano de Contingência**. Módulo de Formação. 1ª Edição. Brasília – DF. 2017. Disponível <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/II---Plano-de-Contingencia---Livro-Base.pdf>. Acesso em: outubro de 2022.

_____. Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais. **Relatório de inspeção em estabelecimentos penais de Rondônia**. Porto Velho: 10 a 12 de novembro de 2015, p. 42-61 e 93-94. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcp/relatorios-de-inspecao/RelatriodeInspeoRondnia2015.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Mutirão de Defensores Públicos avalia processos penais no Maranhão**. Brasília: MJ, 14 fev 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mutirao-de-defensores-publicos-avalia-processos-penais-no-maranhao>. Acesso em 09 out 2022.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Conselho de Defesa dos Direitos da pessoa Humana. **Resolução n. 17**, de 2004. Brasília, 02 ago 2004. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-17-2004_100721.html. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Atualização - Junho de 2022. Brasília. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RHC n. 136.961/RJ**, Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 21/6/2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no HC n. 649.938/RJ**, relator Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do TJDF), Quinta Turma, julgado em 21/9/2021, DJe de 27/9/2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no HC n. 697.146/RJ**, relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Sexta Turma, julgado em 15/2/2022, DJe de 21/2/2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no HC n. 706.114/SC**, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 23/11/2021, DJe de 29/11/2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **HC 209746 SC**, Min. Dias Toffoli. Decisão Monocrática. DJ 29/06/2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **HC 660.332/RJ**, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 24/8/2021, DJe de 16/9/2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **HC 669.907**, Rel. Ministro Rogério Schietti Cruz, DJ 04/08/2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **IF5129/RO**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315230818&ext=.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MC no HC 208.337**. Rel. Min. Luiz Edson Fachin. DJ 19 dez 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na ADPF n. 347**. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 580.252**, Relator(a): Teori Zavascki, Relator(a) p/ Acórdão: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2017, PUBLIC 11-09-2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Rel. Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 11.5.2016, **DJe** de 8.8.2016, com repercussão geral - tema 423.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RHC 214.817 SP**, Rel. Min. Rosa Weber. DJ 14/09/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RHC 214.817 AgR**, 1ª turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 17/10/2022. (<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6392773>).

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 56**. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. DJE de 08.08.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Sustentação oral de Elaine Paixão no habeas corpus coletivo n. 165704 do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/em-audiencia-publica-entidades-debatem-sistema-prisional-no-stf/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Sustentação oral de Monique Cruz no habeas corpus coletivo n. 165704 do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qThxg4a-uE8>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BUERGENTHAL, Thomas. Preface. *In*: PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights**. 2 ed., New York: Cambridge University Press, 2013, p. xxi-xxiii.

BURBANO, Clara Herrera; HAECK, Yves The innovative potencial of provisional measures resolutions for detainee rights in Latin America through dialogue between the Inter-American Court and Other Courts. *In*: RIETER, Eva; ZWAAN, Karin. **Urgency and human rights: the protective potencial and legitimacy of interim measures**. Berlim: Springer, 2021. 319 p.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**, 2. ed., Rev. At. Salvador: Jus Podivm, 2019. 358p.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Conscience above the will: International Tribunals and the Humanization of International Law. **Revista Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 73, p. 827-872, 2018.

_____. **International law for humankind**: Towards a new jus gentium - General Course on Public International Law. The Hague: Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye, 2005. 536 p.

_____. Latin America and the II Hague Peace Conference of 1907. *In*: ALMEIDA, Paula Wojcikiewics; SOREL, Jean-Marc (coord.). **Latin America and the International Court of Justice**: contributions to International Law. New York, Routledge, 2016, p. 28-38.

_____. **O esgotamento dos recursos internos no direito internacional**. Brasília: Editora UnB, 1997. 327 p.

_____. **O regime jurídico autônomo das medidas provisórias de proteção**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017. 355 p.

_____. **Os tribunais internacionais contemporâneos**. Brasília: Funag, 2013. 132 p.

_____. The evolution of provisional measures under the case-law of the Inter-American Court of human rights (1987-2002). **Human Rights Law Journal**, Kehl, v. 24, n. 5-8, p. 162-168, 2003.

CARDOSO, Bárbara Picowska; MACHADO, Isabel Penido. Promover, prevenir e reparar: as capacidades e limites do Sistema Interamericano de Direitos Humanos para as demandas da agenda de DESCA e Empresas. *In*: FACHIN, Melina; ATCHABAHIAN, Ana Cláudia Ruy; PAMPLONA, Daniele (Coord). **Mulheres, Direitos Humanos e empresas**. São Paulo: Almedina, 2022, p. 167-199.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 220 p.

CARVALHO, Plácido de Sá. **Código de processo penal interpretado pelos tribunais**. S.l.: Editora Nacional de Direito, 1946. 811 p.

CARVALHO, Sandra; BAKER, Eduardo. Experiências de litígio estratégico no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 11, n. 20, p. 465-475, jun./dez. 2014.

CAVALLARO, James *et al.* **Doctrine, practice and advocacy in the Inter-American Human Rights System**. New York: Oxford University Press, 2019. 958 p.

CELS. **Sistema penal bonaerense**. Buenos Aires: 2018. Disponível em: <https://www.cels.org.ar/web/2018/10/sistema-penal-bonaerense-la-corte-debe-intervenir-con-urgencia>. Acesso em: 1º mar. 2020.

CERQUEIRA, Daniel; SALAZAR, Katya. The functions of the Inter-American Commission on Human Rights before, during and after the strengthening process: striking a balance between the desirable and the possible. *In*: DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION (coord.). **The Inter-American Human Rights System: changing times, ongoing challenges**. Washington D.C.: DPLF, 2016, p. 129-170.

CHURCHILL, Robin R.; KHALIQ, Urfan. The collective complaints system of the European Social Charter: an effective mechanism for ensuring compliance with Economic and Social Rights? **European Journal of International Law**, Florence, v. 15, n. 03, p. 417–456, 2004.

CIDH. **Audiência pública: sistema penal e denúncias de violações de direitos das pessoas afrodescendentes no Brasil**. 172º período de Sessões. Kingston, 09 de maio de 2019. Disponível em: <https://youtu.be/ntRz4KZcXyo>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. **Comunicado de imprensa: A CIDH solicita à Corte Interamericana de Direitos Humanos medidas provisórias a favor de pessoas privadas de liberdade no Brasil**. Washington, 28 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2022/285.asp>. Acesso em 28 dez 2022.

_____. **Estatísticas por ano.** Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. **Informe N° 43/06, Casos 12.426 e 12.427,** Solução Amistosa, Caso Meninos Emasculados do Maranhão vs. Brasil. 15 de março de 2006. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Brasil12426sp.htm>. Acesso em: 12 jun. 2020.

_____. **Informe n. 84/11, Caso n. 12.532,** Solução Amistosa, Internos nas Penitenciárias de Mendoza vs. Argentina. 21 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/amistosas.asp> Acesso em: 21 jun. 2020.

_____. **Informe 95/03, Caso 11.289,** Solução Amistosa, José Pereira vs. Brasil. 24 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/Brasil.12289.htm>. Acesso em: 12 jun. 2020;

_____. **Informe n.º 111/20, Caso 12.674,** Solução Amistosa, Márcio Lapoente da Silveira vs. Brasil. 9 de junho de 2020. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2020/BRSA12674ES.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

_____. **Informe Anual da Comissão Interamericana sobre Direitos Humanos,** 2002. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/indice.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. **Informe final:** mecanismo especial de seguimento do assunto ayotzinapa. Washington DC: OEA/Ser.L/V/II, 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MESA-es.pdf>. Acesso em: 30 jul. de 2020.

_____. **Informe de Mérito n. 54/01, Caso 12.051,** Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil. 16 de abril de 2001. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Brasil12.051.htm>. Acesso em: 20 maio 2020.

_____. **Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.** Washington: CIDH, 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64 31 diciembre 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/es/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2019.

_____. **Medidas Cautelares 199/11,** Pessoas Privadas de Liberdade na Prisão Professor Aníbal Bruno em relação ao Brasil. 04 de agosto de 2011, com ampliação das medidas em 02 de outubro de 2012. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp#tab2011>. Acesso em: 15 mar. 2020.

_____. **Medidas Cautelares n. 382/10,** Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu (Pará) em relação ao Brasil. 01 de abril de 2011, revisão da medida em 29 de julho de 2011. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. **Plan de Trabajo de la Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada a la crisis en relación con la pandemia del COVID-19 (SACROI COVID-19).** Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/SACROI_COVID19/planTrabajo_SACROI_COVID19_SPA.pdf. Acesso em: 30 jul. 2020.

_____. **Políticas públicas con enfoque de derechos humanos.** OEA/Ser.L/V/II. Doc.191/18, 2018. Washington D.C.: OEA, 2018, §200. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

_____. **Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad.** Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/mandato/composicion.asp>. Acesso em: 1º jul. 2020.

_____. **Relatório nº 34/2000, Caso 11.291, Massacre do Carandiru vs. Brasil.** 13 de abril 2000. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/99port/Brasil11291.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. **Relatório n. 81/06, Petição n. 394/02, Admissibilidade, Internos do Presídio Urso Branco/Rondônia vs. Brasil.** 21 de outubro de 2006. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2006port/BRASIL.394.02port.htm>. Acesso em: 08 mar. 2020.

_____. **Relatório No. 155/21. Petição 151-15.** Admissibilidade. Marcos Rebello Filho e outros. Brasil. 28 de julho de 2021.

_____. **Relatório sobre o uso da prisão preventiva nas Américas.** Washington: CIDH, 2013. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/ppl/pdfs/Relatorio-PP-2013-pt.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. **Resolução nº 1/05:** sobre expressões públicas do Comissionado Freddy Gutiérrez Trejo. 08 de março de 2005. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/resolucion1.05.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

_____. **Resolução n. 01/2020:** pandemia e direitos humanos nas Américas. Washington: CIDH, 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2020.

_____. **Resolução 03/07:** Sobre as funções e responsabilidade do Comissionado Freddy Gutiérrez Trejo. 17 de julho de 2007. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RESOLUCION.03-07.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

_____. **Resolução 3/2018:** Fortalecimento ao trâmite das medidas cautelares. Washington: OEA, 10 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-18-es.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2020.

_____. **Resolução 6/20, Medida Cautelar n. 888/19, Pessoas Privadas de Liberdade na Cadeia Pública Jorge Santana a respeito do Brasil.** 5 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/6-20MC888-19-BR-PT.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020

_____. **Resolução 11/19, Medida Cautelar n. 1450/18, Júlio Renato Lancellotti e Daniel Guerra Feitosa em relação ao Brasil.** 08 de março de 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/11-19MC1450-18-BR-pt.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

_____. **Resolução n. 11/2013, Medida Cautelar n. 367/13**, Assunto Pessoas Privadas de Liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas a respeito do Brasil. 16 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC367-13-pt.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020.

_____. **Resolução n. 14/2013. Medida Cautelar n. 8/13**, Assunto Pessoas Privadas de Liberdade no Presídio Central de Porto Alegre a respeito do Brasil. 30 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC8-13Resolucion14-13-es.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020.

_____. **Resolução 17/15, Medidas Cautelares n. 496/14 e MC 37/15**, Assunto sobre seis cadeias públicas localizadas nos departamentos de Lomas de Zamorra e la Matanza a respeito da Argentina. 12 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC496-14MC37-15-ES.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Resolução n. 35/2020, Medida Cautelar n. 563-20**, Membros dos Povos Indígenas Yanomami e Ye'kwana em relação ao Brasil. 17 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/35-20MC563-20-BR-PT.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

_____. **Resolução n. 39/2016, Medida Cautelar n. 208/16**, Assunto Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil. 15 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC208-16-ES.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020.

_____. **Resolução n. 40/19, Medida Cautelar n. 379/19**, Penitenciária Evaristo de Moraes a respeito do Brasil. 07 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/40-19MC379-19-BR-PT.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020.

_____. **Resolução n. 43/2016, Medida Cautelar n. 302/15**, Assunto dos Adolescentes privados de Liberdade no Centro Socioeducativo ao Adolescente Cedro, do estado de São Paulo, **a respeito do Brasil**. 21 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC302-15-PT.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Resolução n. 47/19, Medida Cautelar n. 458/19**, Membros da comunidade Guyraroká do Povo Indígena Guarani Kaiowá em relação ao Brasil. 29 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/47-19MC458-19-BR.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

_____. **Resolução n. 57/18, Medida Cautelar n. 767/18**, Mônica Tereza Azeredo Benício a respeito do Brasil. 01 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/57-18MC767-18-BR-pt.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020.

_____. **Resolução 71/2015, Medida Cautelar 60/15**, Adolescentes privados de liberdade em unidades de atendimento socioeducativo de internação masculina do estado do Ceará referente ao Brasil. 31 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/MC60-15-PT.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

_____. **Resolução n. 85/2018, Medida Cautelar n. 1262/18**, Jean Wyllys de Matos Santos e família em relação ao Brasil, 20 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/85-18MC1262-18-BR-pt.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020;

_____. **Resolução n. 89/2018, Medida Cautelar n. 1358/18**, Joana D’Arc Mendes em relação ao Brasil. 07 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/89-18MC1358-18-BR-pt.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.

_____. **Resolução n. 92/ 2018, Medida cautelar N° 1489/18**, André Luiz Moreira da Silva em relação ao Brasil. 31 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/92-18MC1489-18-BR-pt.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020

_____. **Situação dos direitos humanos no Brasil** (OAS. Documentos oficiais; OEA/Ser.L/V/II). Washington D.C.: OEA, 2021, §430. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2022.

CITELLI, Ana Clara. **Transformações e impactos socioespaciais pós-implantação da penitenciária de Araraquara/SP**. 2018, p. 14. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/181157/citelli_ac_me_arafcl.pdf?sequence=7&isAllowed=y, p. 14. Acesso em: dez. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença SU 559-97**, DJ 06.11.1997. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. Corte Constitucional. **Sentença T – 025 de 2005**. M.P. Manuel José Cépeda Espinosa. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-025-05.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO. **El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado**: garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada, vol. 2. Bogotá: Comisión de Seguimiento, 2009.

COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DA ARQUIDIOCESE DE PORTO VELHO; JUSTIÇA GLOBAL. **Presídio Urso Branco**: a institucionalização da barbárie. 2007. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2007-Urso-Branco.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário geral ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**: diretrizes para submeter relatórios. Genebra: 28 de julho de 1981. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/453883fa19.htm>. Acesso em: 14 jul. 2020.

CONNECTAS, IBCCRIM, ITTC *et al.* **Petição de apelo urgente à OEA**. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2020/06/Apelo-OEA-Final.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2020.

CONGREGAÇÃO DA FACULDADE DE DIREITO DA USP. **Nota Pública em defesa da Democracia e do Judiciário**. São Paulo: 28 de maio de 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/faculdade-de-direito-manifesta-apoio-ao-judiciario-e-a-democracia>. Acesso em: 11 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0: Cadastro Nacional de Presos**. Brasília: CNJ, 2018, p. 19. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/bnmp.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.

_____. **Cadastro Nacional de Pessoas presas do BNMP**. Disponível em: <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>. Acesso em: 04 jan. 2023.

_____. **Compensação penal pode responder a condições das prisões nas Américas**. Brasília: CNJ, 2020.

_____. Fórum Nacional em Alternativas Penais – FONAPE, 3. ed. Painel 4: **A Regulação de vagas no Sistema Prisional: boas práticas internacionais e os parâmetros do Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: 29 set 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eEBHqjEGeE&t=9311s>. Acesso em 29 set 2021.

_____. **Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil**. ARAÚJO, Valter; LANFREDI, Luís; MACHADO, Isabel (Coord.). Brasília: CNJ, 2021, pp. 57-58. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf. Acesso em 10 out 2022, p. 15-18.

_____. LANFREDI, Luís Geraldo Sant’Ana; MACHADO, Isabel Penido de Campos. A criação da Unidade de Fiscalização e Monitoramento das deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. *In*: PESSOA, Flávia Moreira (org). **Democratizando o acesso à Justiça**. Brasília: CNJ, 2022, p. 325.

_____. MARTINS, Douglas de Melo. **Relatório de Inspeção nos Estabelecimentos Prisionais do Maranhão – Ofício 363/GP/2013**. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-cnj-presidios-maranhao.pdf>. Acesso em: 02 out. 2022.

_____. **Monitoramento de medidas provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao Complexo do Curado**. CNJ: Brasília, 2022.

_____. **Mutirão Carcerário/CNJ: Estado de Roraima**. Brasília: CNJ, 2010.

_____. **Mutirão Carcerário do Estado do Rio Grande do Norte: Relatório Final 2013**. Brasília: CNJ, 2013.

_____. **Ofício 251/GP/2021: Encaminhamento de diagnóstico de campo sobre os obstáculos da compensação penal nos crimes graves**. Brasília: CNJ, 2021.

_____. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição**. Brasília: CNJ, 2021.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional. LANFREDI, Luís Geraldo Sant’Ana *et al.* (Coord). Central de **Regulação de Vagas:**

Manual para a Gestão da Lotação Prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas-1.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2022.

_____. **Recomendação n. 62, de 17 de março de 2020.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

_____. **Recomendação n. 123, de 07 de janeiro de 2022.** Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/original1519352022011161dda007f35ef.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2022.

_____. **Relatório do III Mutirão Carcerário do Amazonas.** Manaus: CNJ, 2013. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/amazonas_2013.pdf. Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. **Resolução n. 364, de 12 de janeiro de 2021.** Brasília, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em 03 mar 2021.

_____. Unidade de Fiscalização e Monitoramento das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Informações prestadas pela UMF/CNJ nos autos do IRDR n. 0008770-65.** 2021. 8. 17. 9000 perante o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Brasília: CNJ, 16 nov. 2021. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/servicos/consulta-processual/processos-do-1-e-2-grau>. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. Castro, Bruno Ronchetti (coord). **Relatório de gestão:** supervisão do Departamento de Monitoramento e fiscalização do sistema carcerário e do sistema de execução de medidas socioeducativas- DF. CNJ: Brasília, 2017, p. 22.

_____. **Relatório de Transição:** Ministro Luiz Fux – Ministra Rosa Weber. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/12/relatorio-de-transicao-v7-2022-08-31>. Acesso em: 15 jan 2023, p. 113.

_____. **Relatório Anual:** Unidade de Fiscalização e monitoramento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/12/umf-relatorio2021-v3-30112021.pdf>. Acesso em: 15 jan 2023, p. 11 *et seq.*

_____. Lanfredi, Luís Geraldo Sant'Anna. Parecer da UMF nos autos do IRDR n. 0008770-65.2021.8.17.9000. Protocolo em 16 nov 2021. Disponível em: Acesso em 10 out 2022.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Diretrizes básicas para arquitetura prisional.** Brasília: CNPCP, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2011/diretrizes-basicas-para-arquitetura-penal.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2020.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA – 5ª Região. **Memorial de amicus curiae do processo Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho nos autos n. 570500170.000013/2021-73.** Nota n. 2/2021/05-PL-CRP05. Rio de Janeiro: CRP – 5ª Região, 22 nov 2021.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DA 7ª REGIÃO (RJ). Termo de orientação: atuação de assistentes sociais em Comissões Técnicas de Classificação e em requisições de exame criminológico. Rio de Janeiro, 11 de março de 2017.

CORTE EDH. **Assunto Centro Penitenciário da Região Centro-Ocidental Presídio de Uribana a respeito da Venezuela.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2 de fevereiro de 2007.

_____. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017.

_____. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 31 de agosto de 2017.

_____. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018.

_____. **Assunto da Instituição Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de outubro de 2019.

_____. **Assunto da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de agosto de 2011.

_____. **Assunto das Penitenciárias de Mendoza a respeito da Argentina.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2004.

_____. **Assunto das Penitenciárias de Mendoza a respeito da Argentina.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2005.

_____. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de julho de 2006.

_____. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 30 de setembro de 2006.

_____. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 10 de junho de 2008.

_____. **Assunto das pessoas privadas de liberdade da penitenciária "Dr. Sebastião Martins Silveira" em Araraquara, São Paulo, em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias.

Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de novembro de 2008.

_____. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de fevereiro de 2011.

_____. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 26 de julho de 2011.

_____. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 01 de setembro de 2011.

_____. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 20 de novembro de 2012.

_____. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de agosto de 2013.

_____. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 29 de janeiro de 2014.

_____. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 26 de setembro de 2014.

_____. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 23 de junho de 2015.

_____. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 15 de novembro de 2017.

_____. **Assunto de Certos Centros Penitenciários em relação ao Brasil:** Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário de Curado, Complexo Penitenciário Pedrinha e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017.

_____. **Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Ordem Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de novembro de 2014.

_____. **Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de março de 2018.

_____. **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de maio de 2014.

_____. **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 7 de outubro de 2015.

_____. **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de novembro de 2015.

_____. **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 23 de novembro de 2016.

_____. **Assunto do Complexo Penitenciário Curado em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 15 de novembro de 2017.

_____. **Assunto do Complexo Penitenciário Curado em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de novembro de 2018.

_____. **Assunto do Internado Judicial de Monagas ("La Pica") a respeito da Venezuela.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 9 de fevereiro de 2006.

_____. **Assunto do Povo Indígena Sarayaku a respeito do Equador.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de junho de 2005.

_____. **Assunto dos adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da FEBEM em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de novembro de 2005.

_____. **Assunto dos adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da FEBEM em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 30 de novembro de 2005.

_____. **Assunto dos adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da FEBEM em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 4 de julho de 2006.

_____. **Assunto dos adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da Fundação Casa em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 3 de julho de 2007.

_____. **Assunto dos adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da Fundação Casa em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 10 de junho de 2008.

_____. **Assunto dos adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da Fundação Casa em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de novembro de 2008.

_____. **Assunto Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) a respeito de Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 15 de julho de 2009.

_____. **Assunto Haitianos e Dominicanos de origem haitiana na República Dominicana a respeito da República Dominicana.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de agosto de 2000.

_____. **Assunto Membros dos Povos Indígenas Yanomami, Ye'kwana e Munduruku a respeito do Brasil.** Adoção de Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 01 de julho de 2022.

_____. **Caso Acosta Martínez e outros vs. Argentina.** Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2020. Serie C, No. 410.

_____. **Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina.** Mérito, reparações e custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C No. 400.

_____. **Caso Cuscul Pivaral e outros vs Guatemala.** Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e custas. Sentença de 23 de agosto de 2018. Série C No. 359.

_____. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá.** Competência. Sentença de 28 de novembro de 2003. Série C No. 104.

_____. **Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay.** Mérito, reparações e custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C No. 125.

_____. **Caso da Penitenciária Miguel Castro-Castro vs. Peru.** Mérito, reparações e custas. Sentença de 25 de novembro de 2006. Série C No. 160.

_____. **Caso da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002.

_____. **Caso da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 29 de agosto de 2002.

_____. **Caso da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de abril de 2004.

_____. **Caso da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 7 de julho de 2004.

_____. **Caso da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de setembro de 2005.

_____. **Caso da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2 de maio de 2008.

_____. **Caso da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de agosto de 2009.

_____. **Caso da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de novembro de 2009.

_____. **Caso da prisão de Urso Branco em relação ao Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 26 de julho de 2011.

_____. **Caso Defensor de Direitos Humanos e outros vs. Guatemala.** Exceções Preliminares, Mérito, reparações e custas. Sentença de 28 de agosto de 2014. Série C No. 283.

_____. **Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua.** Mérito, reparações e custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79.

_____. **Caso do "Masacre de Mapiripán" vs. Colômbia.** Sentença de 15 de setembro de 2005. Série C No. 134.

_____. **Caso do Povo Indígena Xucurú e seus membros vs. Brasil.** Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Série C No. 346.

_____. **Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus vs. Brasil.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparções e Custas. Sentença de 15 de julho de 2020. Série C, No. 407.

_____. **Caso do Tribunal Constitucional vs. Peru.** Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de março de 2001.

_____. **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil.** Solicitação de Medidas Provisórias e Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de junho de 2022.

_____. **Caso Gorioitía vs. Argentina.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 382

_____. **Caso Girón y otro vs. Guatemala.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de octubre de 2019. Serie C No. 390.

_____. **Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil.** Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C No. 219.

_____. **Caso Herzog e outros vs. Brasil.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 30 de abril de 2021.

_____. **Caso Lagos del Campo vs. Peru.** Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C No. 340.

_____. **Caso Muelle Flores vs. Peru.** Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 6 de março de 2019. Série C No. 375.

_____. **Caso Neira Alegría y otros vs. Perú.** Reparaciones e Custas. Sentença de 19 de setembro de 1996. Serie C No. 29.

_____. **Caso Poblete Vilches e outros vs. Chile.** Mérito, reparações e custas. Sentença de 8 de março de 2018. Série C No. 349.

_____. **Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil.** Medidas Provisórias. Adoção de Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 24 de junho de 2021.

_____. **Caso Torres Millacura e outros vs. Argentina.** Indeferimento da solicitação de Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 23 de junho de 2015.

_____. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil.** Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C No. 318.

_____. **Caso Vélez Loo vs. Panamá.** Adoção de Medidas Urgentes. Resolução da Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de maio de 2020.

_____. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil.** Sentença de 4 de julho de 2006. Série C No. 149.

_____. **Declaração n. 1/20.** San José, 09 de abril de 2020. COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_27_2020.pdf. Acesso em: 17 abr. 2020.

_____. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário do Curado, Complexo Penitenciário de Pedrinhas e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho a respeito do Brasil.** Medidas Provisórias. Resolução da presidenta da Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de abril de 2021.

_____. **Enfoques diferenciados a respeito de determinados grupos de pessoas privadas de liberdade (Interpretação e alcance dos artigos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 e 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e de outros instrumentos que concernem a proteção dos direitos humanos.** Opinião Consultiva OC-29/22 de 30 de maio de 2022. Serie A No. 29.

_____. **Ilaşcu e outros vs. República da Moldova e Rússia.** Julgamento da *Grand Chamber* em 08 de julho 2004. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-61886>. Acesso em: 1º abr. 2020.

_____. **Kondrulin vs. Rússia.** Julgamento da Câmara da Terceira Sessão em 20 de setembro de 2016. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-166744>. Acesso em: 1º abr. 2020.

_____. **Mamatkulov e Askarov vs. Turquia.** Julgamento da *Grand Chamber* em 04 Fevereiro de 2005. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-68183>. Acesso em: 1º abr. 2020.

_____. **Paladi vs. República da Moldova.** Julgamento da *Grand Chamber* em 10 de março 2009. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-2664621-2906501>. Acesso em: 1º abr. 2020.

_____. **Primer Webinar del Ciclo de Conferencias Interamericanas “Personas privadas de libertad y COVID-19”.** San José, Costa Rica, 22 de maio de 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=vwBYGc7D_jY. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. **Sistematización de las resoluciones sobre medidas provisionales emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos** (Arts. 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 27 del Reglamento de la Corte Interamericana). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/Sistematizacion.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2022.

_____. **Sustentação oral da representante dos petionários Monique Cruz na audiência pública conjunta sobre as medidas provisórias brasileiras** (48:00). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ob0F7C7BkVo&t=7s>. Acesso em: 10 jun. 2021.

_____. **Sustentação oral do então Secretário Pedro Eurico (representante do Estado de Pernambuco) na audiência pública conjunta sobre as medidas provisórias do Brasil** (48:00). 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ob0F7C7BkVo&t=7s>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Caso LaGrand (Alemanha vs. Estados Unidos).** 27 de junho de 2001. Haia: I.C.J. 466, 2001, p. 502-503. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/104/104-20010627-JUD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. **Caso relativo à Fábrica de Chórzow** (Indenização). Ordem de 1º de novembro de 1927. Série A, n. 12.

COUTINHO, Rafael. **A prisão soldada.** Disponível em: <https://riscafaca.com.br/historia/a-prisao-soldada/>. Acesso em: 05 de nov. 2022.

COURTIS, Christian. El caso “Verbitsky”: ¿nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos. In **CELS: Colapso del Sistema Carcelario**. Buenos Aires: Siglo XXI. 2005, p. 91-120.

DAUMFEBACK, Valdirene. Palestra no evento sobre as medidas provisórias da Corte IDH no Complexo do Curado. Recife: Escola Judicial de Pernambuco, 18 ago 2022, (03:05:20). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0unWDSSEPhU>. Acesso em: 03 set. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Corte de Apelação do 5º Circuito. **Ruiz v. Collins**, 3 F.3d 437 (5th Cir. 1993). Julgado em 13 de Agosto de 1993. Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PC-TX-0003-0003.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2020.

_____. Corte de Apelações do 5º Circuito. **Ruiz v. Estelle**, 688 F.2d 266 (1982). Julgado em 16 de setembro de 1982. Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PC-TX-0003-0023.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

_____. Corte de Apelações do Oitavo Circuito. **Finney v. Arkansas Board of Correction and Terrell Don Hutto et al.**, 505 F.2d 194 (1974). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/505/194/453255/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Corte de Apelações do Oitavo Circuito. **Finney v. Hutto**, 548 F. 2d 740 (1977). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/548/740/19462/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Corte de Apelações do 1º Distrito da Califórnia. **In re Branson**, 190 Cal. Rptr. 412 (Cal. Ct. App. 1983). Julgado em 30 de junho de 1983. Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/JC-CA-0014-0001.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2020.

_____. Corte Distrital da Califórnia. **Coleman v.s Wilson**, 912 F. Supp. at 1293, 1297. Disponível em: <https://rbgg.com/wp-content/uploads/Coleman-v-Wilson-912-F-Supp-1282-ED-Cal-1995.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

_____. Corte Distrital da Califórnia - painel de três juízes. **Coleman vs. Schwarzenegger/Plata v. Schwarzenegger**. Ordem para apresentação de plano de redução da população carcerária. 08 de abril de 2009. Disponível em: <http://cdn.ca9.uscourts.gov/datastore/general/2009/08/04/Opinion%20&%20Order%20FINAL.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

_____. Corte Distrital de Arkansas. **Holt v. Sarver**, 300 F. Supp. 825 (E.D. Ark. 1969). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/300/825/1820796/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Corte Distrital de Arkansas. **Holt v. Sarver**, 309 F. Supp. 362 (E.D. Ark. 1970). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/309/362/2096340/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Corte Distrital de Arkansas. **Holt v. Hutto**, 363 F. Supp. 194 (E.D. Ark. 1973). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/363/194/2254773/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Corte Distrital de Arkansas. **Finney v. Hutto**, 410 F. Supp. 251 (E.D. Ark. 1976). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/410/251/2308617/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Corte Distrital de Arkansas. **Finney v. Mabry**, 534 F. Supp. 1026 (E.D. Ark. 1982). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/534/1026/1443648/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Corte Distrital do Colorado. **Ramos v. Lamm**, 520 F. Supp. 1059 (D. Colo. 1981). Julgado em 26 de agosto de 1981. Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/520/1059/1446030/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

_____. Corte Distrital do Leste e Norte da Califórnia. Painel de Três Juízes. **Plata v. Newsom**, No. 01-cv-01351-JST (N.D. Cal.) e **Coleman v. Newsom**, No. 2:90-cv-0520 KJM DB P (E.D. Cal.). Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PC-CA-0002-0091.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2020.

_____. Corte Distrital do Sul do Texas. **Ruiz v. Estelle**, 503 F. Supp. 1265 (S.D. Tex. 1980). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/503/1265/1466998/>. Acesso em: 30 mar. 2020.

_____. Corte Superior do Condado de Santa Clara - Califórnia. **Branson et al. v. Winter et al.**, Santa Clara County Super. Ct., 1981, No. 78807. Disponível em: <https://www.clearinghouse.net/detail.php?id=45>. Acesso em: 1º abr. 2020.

_____. **Prison Litigation Reform Act (PLRA)**, 42 U.S.C. § 1997. Disponível em: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title18/part2/chapter229/subchapterC&edition=prelim>. Acesso em: 05 ago. 2020.

_____. Suprema Corte. **Brown v. Board of Education of Topeka**, 347 U.S. 483 (1954). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/>. Acesso em: 1º abr. 2020.

_____. Suprema Corte. **Brown et al vs. Plata et al**, 563 U.S. (2011). Opinion of the Court. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/563/493/>. Acesso em: 02 fev. 2020.

_____. Suprema Corte. **Hutto v. Finney**, 437 U.S. 678 (1978). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/437/678/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Suprema Corte. **Johnson v. Avery**, 393 U.S. 483 (1969). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/393/483/>. Acesso em: 24 fev. 2020.

FARER, Tom J. The rise of Inter-American Human Rights Regime: No longer a unicorn, not yet an Ox. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 19, n. 3, p. 510-546, Aug. 1997.

FEELEY, Malcolm M.; RUBIN, Edward L. **Judicial policy making and the Modern State: how the Courts reformed America's prisons**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 490 p.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística**. 2021. Tese (Doutorado em Administração

Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 90.

FISS, Owen. The forms of Justice. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 93, n. 1, p. 02-58, nov. 1979.

_____. To make the Constitution a living Truth: four lectures on the structural injunction. *In: ARENHART, Sérgio Cruz (coord.). Processos estruturais*. 2. ed., Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 31-57.

_____. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade Tradução Carlos Alberto Salles. São Paulo: RT, 2004.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão**: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. 2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. 41. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5117/1/2006_AnaLuizaPinheiroFlauzina.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

GARAVITO, César Rodríguez. Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on Socioeconomic rights in Latin America. **Texas Law Review**, Austin, v. 89, n.7, p. 1669-1698, jun. 2011.

_____.; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social**: como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010, p. 40.

GINBAR, Yuval. Human Rights in Asean: setting sail or treading water? **Human Rights Law Review**, New York, v. 10, n. 3, p. 504–518, set. 2010.

GIUNCHETTI, Camila Serrano. **Globalização e direitos humanos**: estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas - o caso do Presídio “Urso Branco” (RO). 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2010.

GODOI, Rafael; ARAÚJO, Fábio; MALLART, Fábio. Espacializando a prisão: a conformação dos parques penitenciários em São Paulo e no Rio de Janeiro. **Novos estudos CEBRAP**, v. 38, p. 591-611, 2020.

_____. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. Boitempo Editorial, 2017, p. 27-28.

_____. O benefício da dor: paradoxos da intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos numa prisão do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 8, p.1-43, 2021, p. 17.

GOLDMAN, Robert K. History and Action: the inter-American Human rights System and the role of the Inter-American Commission on Human Rights. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, vol. 31, n. 4, p. 856-887, nov. 2009.

GOLDSWORTHY, P. Interim measures of protection in the International Court of Justice. **American Journal of International Law**, Washington D.C., v. 68, n. 2, p. 258-277, 1974.

GOMES, César de Oliveira. Proteção contra discriminação racial. *In*: BRAGATTO, Fernanda Frizzo. O conteúdo jurídico dos Direitos Humanos: direitos civis e políticos nos instrumentos internacionais. Brasília: DPU, 2022, p. 363.

GONZALEZ, Felipe. As Medidas de urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 51-75, dez. 2010.

HERRERA, Clara Burbano. **Provisional measures in the case law of the Inter-American Court of Human Rights**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2010. 227p.

HENNEBEL, Ludovic; TIGROUDJA, Hélène. **The American Convention on Human Rights: A Commentary**. New York: Oxford University Press, 2022. 1541 p.

HELPER, Laurence R. Redesigning European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime. **European Journal of International Law**, Florence, v. 19, n. 1, p. 125–159, feb. 2008.

HIOUREAS, Christina G. Behind the scenes of protocol no. 14: politics in reforming the European Court of Human Rights. **Berkeley Journal of International Law**, Berkeley, v. 24, n. 2, p. 718-757, 2006.

HUNEEUS, Alexandra. Reforming the State from Afar: Structural Reform Litigation at the Human Rights Courts, **Yale Journal of International Law**, New Haven, v. n. 40, p. 02-40, 2015.

JUSTICE, William Wayne. The origins of Ruiz v. Estelle. **Stanford Law Review**, Stanford, v. 43, p. 1-12, nov. 1990.

LIMA, Raquel da Cruz. **Direito Penal dos Direitos Humanos: paradoxos no discurso punitivo da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Campinas: CEI, 2018. 210 p.

LASCALA, Maria Carolina Florentino. **A corte interamericana de Direitos Humanos e a implementação de políticas públicas brasileiras**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/98940>. Acesso em: 13 mar. 2020.

LINS E SILVA, Evandro. **A defesa tem a palavra: o caso Doca Street e algumas lembranças**, 4. ed. Rio de Janeiro: Booklink, 2011, p. 322.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. **Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional**. Madrid: Marcial Pons, 2013. 1062p.

_____. Curso de Capacitação: controle de convencionalidade. Brasília: Enfam, 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Gk3VsLEn_y0&t=8s. Acesso em: 03 jun. 2022.

MACHADO, Maíra; MACHADO, Marta. (org.). **Carandiru (não) é coisa do passado: um balanço sobre os processos, as instituições e as narrativas 23 anos após o Massacre**. São Paulo:

Acadêmica Livre, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13989>. Acesso em: 1º mar. 2020.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. **Revista brasileira de segurança pública**, v. 11, n. 2, 2017.

MARQUART, James W.; CROUCH, Ben M. Judicial reform and prisoner control: The impact of Ruiz v. Estelle on a Texas penitentiary. **Law and Society Review**, Massachusetts, v. 19, n. 4, p. 557-586, 1985.

MERILLS, John. G. Interim measures of protection in the recent jurisprudence of the International Court of Justice. **International and Comparative Law Quarterly**, Londres, v. 44, n. 1, p. 90-146, 1995.

MICHELON, Giovana. **O Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos: repercussões em matéria de políticas públicas**. 2021. Monografia (Bacharelado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021, 65p.

MILES, Cameron. **Provisional measures before International Courts and Tribunals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. 517p.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. BEVILAQUA, Raphael Luis Pereira; MARIN FILHO, Airton Pedro; BOGO, Andrea Valeska Nucini. **Petição inicial na Ação civil Pública n. 0006374-27.2016.4.01.4100**, perante a 2ª Vara Federal de Porto Velho. Rondônia, 1º de julho de 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2017/01/ACP-Parte-1-Sistema-Prisional-RO.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020.

MIRANDA, Márcia Mileni Silva. **O antagonismo do programa oficial de política criminal: o Complexo Penitenciário de Pedrinhas entre o discurso penal e a violência prisional**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - UFMA, São Luís, 2014, p. 26.

MÖLLER, Carlos María Pelayo; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. **Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: deber de respeto, garantía y adecuación de derecho interno**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017.

MORAIS, Marielli de Melo. A Corte Interamericana de Direitos Humanos: uma análise de suas decisões no caso Urso Branco. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Belo Horizonte, v. 2, p. 556-597, 2008, 22 mar. 2010. Disponível em: www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/Marielli%20DH.pdf. Acesso em: 9 jan. 2020.

NASCIMENTO, Marília Monteiro. **Os “chaveiros” e as violações aos Direitos Humanos no Complexo Prisional do Curado** – Recife/PE. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

NEGRI, Fabiana Luiza; DE JESUS, Edivane; KRÜGER, Tania Regina. **Planos de contingência em razão da pandemia de covid-19**. Disponível em: https://cisama.sc.gov.br/assets/uploads/53b6e-textoplanosdecontingec82ncia_dssufsc1.pdf. Acesso em: 04 jan. 2021.

NOWAK, Manfred. The Need for a World Court of Human Rights. **Human Rights Law Review**, New York, v. 7, n. 1, p. 251-259, 2007.

OLIVEIRA, Nathália; RIBEIRO, Eduardo. O massacre do negro brasileiro na guerra às drogas. **Revista Internacional de Direitos Humanos, SUR**, v. 15, n. 28, p. 35-45, out. 2018.

OLIVEIRA, Rita *et al.* Termo de ajustamento de conduta em razão da morte de João Alberto Freitas no Supermercado Carrefour: um exemplo de boa prática institucional. **Revista Da Defensoria Pública Da União**, n. 16, p. 265-269, 2022.

OLIVEIRA, Rodrigo de Moraes. **Juízo e Prisão: ativismo judicial no Brasil e nos EUA**. Porto Alegre: Boutique, 2018.

ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das pessoas africanas e afrodescendentes contra o uso excessivo da força e outras violações dos direitos humanos por agentes policiais**. A/HRC/47/5. Genebra, 2021. Disponível em: A_HRC_47_53_E_PORT.pdf (acnudh.org). Acesso em: 02 jan. 2021.

_____. Comitê de Direitos Humanos. Comunicação n. 2841/2016, **Caso Luiz Inácio Lula da Silva vs. Brasil**. Medidas Provisórias. CE/GTC/mg G/SO 215/51 BRA (1) 2841/2016. Disponível em: https://lula.com.br/wp-content/uploads/2018/08/Luiz-Ina%CC%81cio-Lula-da-Silva_SP-1-1.pdf. Acesso em: 1º mar. 2020.

_____. **National mechanisms for reporting and follow-up: a practical guide to effective state engagement with international Human Rights Mechanisms**. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_PracticalGuide.pdf. Acesso em: 21 jun. 2021.

_____. **Regras mínimas para o tratamento de presos**. Adotadas pelo Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Genebra em 1955, e aprovadas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas através das suas resoluções 663 C (XXIV), de 31 de Julho de 1957 e 2076 (LXII), de 13 de Maio de 1977. Resolução 663 C (XXIV) do Conselho Econômico e Social. Genebra, 1957.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **From rights to remedies: structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions**. New York: Open Society Foundation, 2013.

PASQUALUCCI, Jo M. Provisional measures in the Inter-American Human Rights System: an innovative development in International Law. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, Nashville, v. 26, p. 803-821, 1993-1994.

_____. **The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights**. 2. ed., New York: Cambridge University Press, 2013, p. 117. 410p.

PASTORAL CARCERÁRIA. Parecer sobre o PL n.º 00190 / 2007 de 12/04/2007 e PL n.º 75/07: proposta de reintrodução da obrigatoriedade de exame criminológico na LEP. São Paulo, 27 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.crprj.org.br/site/wp->

content/uploads/2016/09/2007-carta-pastoral-carceraria-nacional.pdf. Acesso em 10 out 2022.

PERNAMBUCO. Fórum Estadual de Segurança Pública. **Pacto pela Vida: Plano Estadual de Segurança Pública**. Recife: Governo de Pernambuco, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2TSfMkJ>. Acesso em 04 jan 2023.

PETERSILIA, Joan; CULLEN, Francis T. Liberal but not stupid: Meeting the promise of downsizing prisons. **Stanford Journal of Criminal Law and Policy**, Stanford, v. 2, p. 2-41, 2015, p.3.

PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela. Interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos: Una nueva mirada frente al covid-19. **Anuário de Derechos Humanos**, número especial, 2020, pp. 35-58.

_____. **Direitos Humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**, 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. 410 p.

_____. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, 19. ed., São Paulo: Saraiva, 2021. 760 p.

PORFIRO, Camila. **Litígios estruturais: legitimidade democrática, procedimento e efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. 200 p.

PORTAL G1. **Exército faz varredura em cadeia reativada após massacre em Manaus**. G1, Manaus, 31 jan. 2017. Disponível em: <http://glo.bo/2kbPZzA>. Acesso em: 20 dez. 2019.

PORTO, Gabriela Hühne. “Supercaso” dos presídios brasileiros perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. *In: PAULA, Wojcikiewicz Almeida (org). Global law in context: cátedra Jean Monnet da FGV Direito Rio*, v. 2. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2017.

PSOL. **Petição inicial do PSOL na ADPF n. 347**. Disponível em: <http://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/05/ADPF-347.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, Buenos Aires, ano I, n. 2, p. 41-82, nov. 2014.

_____. **La realización de derechos en casos estructurales: las causas ‘Verbitsky’ y ‘Mendoza**. Buenos Aires: Universidad Palermo, 2007. Disponível em: <https://www.palermo.edu/derecho/noticias/pdf/Realizacion%20de%20derechos%20-Mayo-2.pdf>. Acesso em: 1º jan. 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Direitos Humanos em juízo: comentários aos casos contenciosos e consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2001, 573p.

_____. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2022. 512 p.

_____. Promover direitos humanos no Brasil por intermédio do exterior: o uso individual e coletivo do sistema interamericano de direitos humanos. **Boletim do IBCCRIM**, São Paulo, ano 27, n. 325, p. 2236-2238, dez/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal brasileiro e o controle de convencionalidade: levando a sério os tratados de direitos humanos. **Revista da Faculdade De Direito**, 2009, Universidade de São Paulo, v. 104, p. 241-286.

_____. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2019. 381 p.

REGO, Natasha Karenina de Sousa. **O caso Urso Branco: decisão internacional e políticas públicas**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Faculdade de Direito, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/194041>. Acesso em: 02 mar. 2020.

RIBEIRO, Katiuscia Quirino. Violência do estado, crise democrática e necropolítica. p. 244-256. *In*: FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira (Orgs.). **Rebelião**. Brasília: Brado Negro, 2020.

RICE, Donald. Judicial involvement in Colorado Prison Health Care Reform. **Journal of Health Politics, Policy and Law**, v. 6, n. 2, p. 315-320, 1981.

RIETER, Eva. **Preventing irreparable harm: provisional measures in International Human Rights Adjudication**. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2014. 1200 p.

RIPLEY, Charles. The Central American Court of Justice (1907-1918): Rethinking the World's First Court. **Diálogos Revista Eletrônica História**, San José da Costa Rica, v. 19, n. 1, p. 47-68, 2018.

RIQUELME, Rosa. Latin America and the Central American Court of Justice. *In*: ALMEIDA, Paula Wojcikiewics; SOREL, Jean-Marc. **Latin America and the International Court of Justice: contributions to International Law**. New York, Routledge, 2016, p. 39-50.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal: teoria e prática**, 5. ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 288.

ROSA, Marina de Almeida; AZAMBUJA, Marcelo Andrade de; MICHELON, Giovana Lima. Quando matam um sem-terra: o papel da Comissão Interamericana de Direitos Humanos na promoção e defesa dos direitos de pessoas defensoras de direitos humanos no campo no Brasil (2000-2020). *In*: TEIXEIRA, Anderson; JAQUES, Marcelo Dias; COPELLI, Giancarlo (Org.). **Políticas públicas no Brasil: ensaios para uma gestão pública voltada à tutela dos Direitos Humanos**. Blumenau: Dom Modesto, 2021, p. 189.

ROSA, Paula Nunes Mamede. **A política penitenciária do Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos e seu impacto no ordenamento jurídico brasileiro**. 387 f. Tese (Doutorado em Direito Penal) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

ROSENBERG, Gerald N. **The hollow hope**: Can courts bring about social change? Chicago: University of Chicago Press, 2008.

ROQUE, André Vasconcelos. Origens históricas da tutela coletiva: da actio popularis romana às class actions norte-americanas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 188, p. 101-146, out. 2010.

SALINS, Lauren; SIMPSON, Shepard. Efforts to fix a broken system: Brown v. Plata and the prison overcrowding epidemic. **Loyola University Chicago Law Journal**, Chicago, v. 44, n. 4, p. 1153-1200, sum. 2012.

SÁNCHEZ, Alexandra *et al.* Mortalidade e causas de óbitos nas prisões do Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, 2021.

SCHIRMER, Julia Barros. **A mobilização transnacional do direito e o sistema interamericano de Direitos Humanos**: o caso Aníbal Bruno. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SCHLANGER, Margo. Civil rights injunctions over time: A case study of jail and prison court orders. **New York University Law Review**, New York, v. 81, p. 550-630, 2006.

SILVA, Conceição de Maria Cordeiro. **Penitenciária de Pedrinhas – Maranhão**: um breve histórico. Monografia (Trabalho de Conclusão do curso de Direito) – UFMA, São Luís-MA.

_____. Plata v. Brown and realignment: Jails, prisons, courts, and politics. **Harvard Civil Law-Civil Liberties Law Review**, Massachusetts, v. 48, n. 01, p. 165-215, win. 2013.

SEMER, Marcelo. **Sentenciando o tráfico**: o papel dos juízes no grande encarceramento. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. 340 p.

SEMPRI, PASTORAL CARCERÁRIA, JUSTIÇA GLOBAL, INTERNACIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC. **Arquivo Aníbal**: 03 jun 2021 a 4 fev 2015. Disponível em: <http://arquivoanibal.weebly.com/>. Acesso em 10 out 2023.

SINDICATO DOS AGENTES PENITENCIÁRIOS E SOCIOEDUCADORES DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Estado continua descumprindo Pacto Internacional de Melhoria do Sistema Prisional, denuncia Singeperon**. Sítio do SINGEPERON, Porto Velho, 20152015. Disponível em: <https://www.gentedeopinioao.com.br/politica/estado-continua-descumprindo-pacto-internacional-de-melhoria-do-sistema-prisional-denuncia-singeperon>. Acesso em: 25 mar. 2020.

SISDEPEN. Levantamento de Informações Penitenciárias Nacionais – 12º período. Período de janeiro a junho de 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNWQ0ODM1OTQtMmQ2Ny00M2IyLTk4YmUtMTdhYzI4N2ExMWM3IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 09 jan. 2023.

SÍTIO DO JORNAL “O GLOBO”. Disponível em: <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2017/01/exercito-faz-varredura-em-cadeia-reativada-apos-massacre-em-manauas.html>. Acesso em: 04 out. 2017.

SPECTER *et al.* **Moção de emergência para modificação da ordem de redução populacional**: memorial no caso Plata vs. Newson e Coleman vs. Newson. Disponível em: <https://rbgg.com/wp-content/uploads/Emergency-Motion-Coleman-and-Plata-Three-Judge-Court-Dkt-No-6522-filed-2020-03-25.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2020.

SOUSA FILHO, Ademar Borges; OSORIO, Aline. **Compensações punitivas por violações de direitos fundamentais dos presos: reflexões sobre o futuro da ADPF 347 – no prelo**, p. 9.

_____. **O controle de constitucionalidade de leis penais no Brasil**: graus de deferência ao legislador, parâmetros materiais e técnicas de decisão. 2019. 700 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

SUNDFELD, Carlos Ary *et al.* **Violações de direitos no sistema prisional, decisões estruturais e diálogo institucional**: análise de precedentes estrangeiros. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/09-contribuicao-sbdp-paraADPF347-01-12-15.pdf>. Acesso em: abr. 2020.

TASSARA, Caroline Xavier. **Compensações por penas ilícitas**: um estudo sociojurídico do caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2022. Monografia (Especialização em Política e Sociedade) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. 58 p.

TEXAS EXECUTION INFORMATION CENTER. **Ruiz vs. Estelle and prison overcrowding**. Disponível em: <http://www.txexecutions.org/lawsuits.asp>. Acesso em: 02 ago. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco. Litigância de interesse público e execução compartilhada de políticas públicas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 224, p. 121-153, out. 2013.

TOFFOLI, José Antonio Dias (org.). **Conselho Nacional de Justiça**: 15 anos. Brasília: CNJ, 2020, p. 23.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. BUCH, João Marcos. **Decisão interlocutória nos autos do processo n. 5035476-56.2020.8.24.0038**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/350260/juiz-manda-contar-em-dobro-pena-cumprida-em-presidio-lotado>. Acesso em: 15 dez. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Ação Civil Pública nº 23594-07.2011.8.10.0001**. Disponível em: <https://pje.tjma.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 12 mar. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. LAUANDE, Flávio de Oliveira. **Decisão nos autos do processo 0014681-88-2019-8-14-0051**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/cat-2-0014681-88-2019-8-14-0051-tjpa.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. IRDR n. 0008770-65.2021.8.17.9000. Rel. Des. Relator Cláudio Jean Nogueira Virgínio, DJ. 01 set 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Corte IDH**: compensação penal é tema de encontros no RJ. Rio de Janeiro, 1º abr 2022. Disponível em: <http://gmf.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5265985/86951889>. Acesso em: 10 jun. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. SJMA. REIS, Clodomir Sebastião. Decisão liminar nos autos do processo n. 0005282-21.2014.4.01.3700. **DJ** 07 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consulta/Processual/processo.php>. Acesso em: 15 nov.2022.

TUSHNET, Mark. A response to David Landau. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed., Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 57-69.

UNITED NATIONS. Human Rights Committee. **General Comment n. 33**: The Obligations of States Parties under the optional protocol to the International Covenant on Civil and political rights. Ninety-fourth session Geneva, 13-31 October 2008. Genebra: CCPR/C/GC/33, 5 November 2008, p. 19. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.33.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2020.

_____. **Compilation of guidelines on the form and content of reports to be submitted by States parties to the international human rights treaties**: report of the Secretary-General. Genebra: 03 de junho de 2009. HRI/GEN/2/Rev.6. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/600446>. Acesso em: 14 jul. 2020.

UNODC. **Regras Mínimas da ONU para o Tratamento de Reclusos** (Regras de Nelson Mandela). Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.

VACANI, Pablo; BARRESI, Mariela. La medida cualitativa de prisión por ejecución de pena ilícita llega a la Corte Interamericana (Medidas Provisionales, Asunto Instituto Penal Plácido Sá Carvalho). In: VACANI, Pablo (org.). **La indeterminación de la pena en el proceso de ejecución penal**: nuevas herramientas teóricas y jurisprudenciales. Buenos Aires: Ad-hoc, 2019.

_____. Elementos para una teoría de la ejecución penal: Condiciones carcelarias, tiempo de prisión e indeterminación punitiva. VACANI, Pablo (Coord). **La indeterminación de la pena en el proceso de ejecución penal**: nuevas herramientas teóricas e jurisprudenciales. Buenos Aires: Ad hoc, 2019.

_____. **La indeterminación de la pena en el proceso de ejecución penal**: nuevas herramientas teóricas e jurisprudenciales. Buenos Aires: Ad hoc, 2019. 446p.

_____. Penas Ilícitas, pospandemia y dogmática penal. Viejas y nuevas razones para una intervención urgente. In: ZAFFARONI, Eugenio; VACANI, Pablo. **Derecho Penal y penas ilícitas**: desafíos pós-pandemia. Buenos Aires: Ad hoc, 2020, p. 352.

VAN BOVEN, Theo. **The United Nations basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of gross violations of international human rights law**

and serious violations of International Humanitarian Law. Disponível em: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_e.pdf. Acesso em: 28 out. 2015.

VERBIC, Francisco. Un nuevo proceso para conflictos de interés público en la República Argentina. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 40, n. 244, p. 287-322, jun. 2015.

VIEIRA, Oscar Vilhena (coord). **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil:** institucionalização e política. São Paulo: Direito GV, 2013. 91p.

VIOLIN, Jordão. *Holt vs. Sarver* e a reforma do sistema prisional do Arkansas. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix. **Processos Estruturais**. 2. ed., Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 501-551.

VITORELLI, Edilson. Processo Estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, Montevideo, v. 7, p. 147-177, jan./jun. 2018.

VON BOGDANDY, Armin. El mandato del Sistema Interamericano: Constitucionalismo transformador por un derecho común de derechos humanos. *In*: CORTE IDH. **Diálogo entre Cortes Regionales de Derechos Humanos**. San José: Corte IDH, 2020, p. 61-75.

WELSH, Wayne N. Jail Litigation in California: An Empirical Assessment. **The Prison Journal**, v. 71, n. 1, p. 30-43, 1991, p. 35.

WILDHABER, Luzius. The European Court of human rights: the past, the present, the future. **American University International Law Review**, v. 22, p. 521, 2006.

ZAFFARONI, Eugênio. **Em busca das penas perdidas**. 5. ed., Rio de Janeiro: Revan, 2005.

_____. Las penas crueles son penas. Disponível em: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/66/las-penas-cruelles-son-penas.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021. 446 p.

_____. Las penas crueles y La doble punición. *In*: ZAFFARONI, Eugenio; VACANI, Pablo (Coord.). **La medida cualitativa de prisión em el proceso de ejecución de La pena**. Buenos Aires: Ediar, 2012.

_____. Perspectivas del poder punitivo pospandemia. *In*: ZAFFARONI, Eugenio; VACANI, Pablo. **Derecho Penal y Penas ilícitas: desafíos pós-pandemia**. Buenos Aires: Ad hoc, 2020.

_____; VACANI, Pablo (Coord.). **Derecho Penal y Penas ilícitas: desafíos pós-pandemia**. Buenos Aires: Ad hoc, 2020.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo:** tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 288 p.